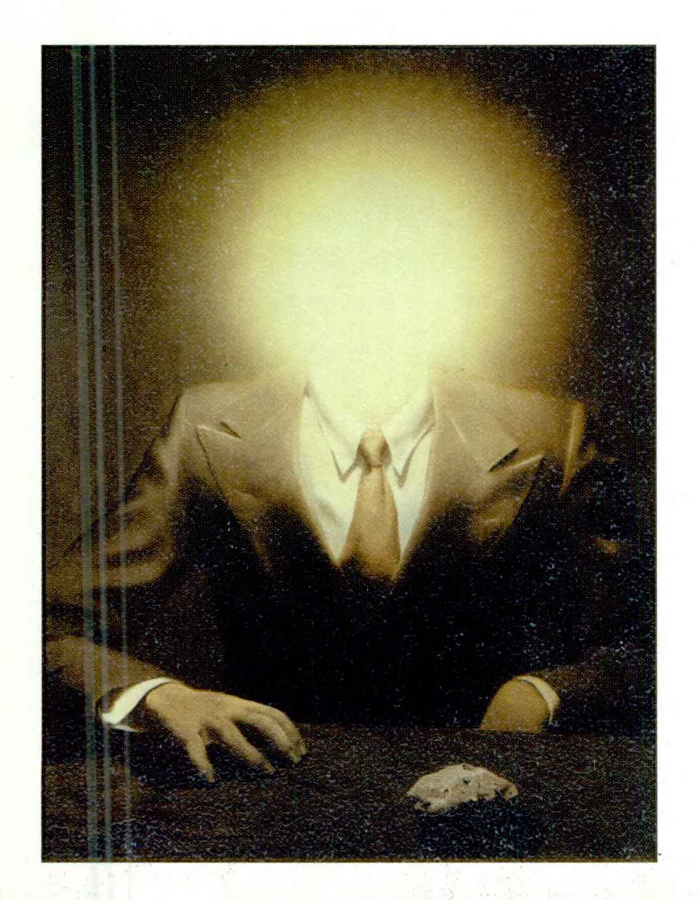
serie Ciencia Política

Adolfo Garcé

IDEAS Y COMPETENCIA POLÍTICA EN URUGUAY

(1960-1973)



Revisando el "fracaso" de la CIDE



ADOLFO GARCÉ

Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973)

Revisando el "fracaso" de la CIDE



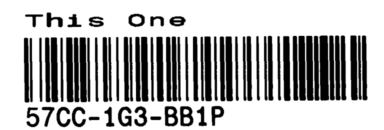


Ilustración de carátula:
El principio del placer,
René Magritte, 1937

Durazno 1888, Montevideo, Uruguay.
tel. y fax: (5982) 412 77 22 y 412 76 62
trilce@adinet.com.uy
www.trilce.com.uy

ISBN 9974-32-302-9

Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2002
en Gráfica Futura, Agraciada 3182, Montevideo, Uruguay.
Depósito Legal N° 326 026 Comisión del Papel
Edición amparada al Decreto 218/96

Contenido

Prefacio

El título de este ensayo de Adolfo Garcé, *Ideas y competencia política en Uruguay. Revisando el "fracaso" de la CIDE*, es por demás sugestivo. El autor parece estar convencido de la respuesta que defiende, con un prolijo análisis de los hechos y una notable colección de entrevistas con actores y espectadores de la vida política uruguaya de los años sesenta. Tenemos que agradecerle a Garcé por su esfuerzo, sobre todo los que tuvimos que ver con aquella experiencia memorable.

Al convocar los testimonios de tantas personas, Garcé no cae en lo que suele ser una tentación corriente en el análisis de los hechos económicos, que es el anacronismo histórico. Asimismo, al incorporar el análisis político con el conocimiento de su profesión, amplía considerablemente la perspectivas de aquellas realidades.

El trabajo describe acertadamente las circunstancias que rodearon la preparación del primer Plan Nacional de Desarrollo. En el plano internacional, la llegada del gobierno de Kennedy abrió las puertas a un diálogo abierto y cordial de los Estados Unidos con la región, e impulsó un esquema de cooperación –la Alianza para el Progreso– que se inspiró, no en poca medida, en ideas y políticas que la CEPAL había enunciado en la década precedente. Para bien o para mal, el "humor" de las relaciones interamericanas siempre tiene un impacto inescapable en las opciones políticas de la región. La programación económica fue santificada como instrumento de política económica en la región. En el plano interno, la política económica del gobierno del Partido Nacional, en las manos hábiles del contador Juan Eduardo Azzini, supo conciliar las reformas liberales que marcaron un hito en la historia económica del país con un esfuerzo de planificación de las inversiones para apoyar y acelerar el desarrollo económico.

Dos personas deben ser reconocidas por sus esfuerzos tesoneros, sus visiones políticas, sus vínculos con los actores políticos, sus experiencias, y por el apoyo técnico que prestaron a la tarea: Wilson Ferreira Aldunate y Juan Pivel Devoto. Un dirigente político en su condición de consejero del Gobierno, apoyó con inteligencia la iniciativa y percibió además que traería dividendos claros a la gestión de gobierno y le dio un apoyo clave para la sobrevivencia política de la misma: Washington Beltrán. En la Universidad de la República un hombre visionario y progresista supo negociar algo que hasta entonces era casi inimaginable, la colaboración de la Universidad con el gobierno: el contador Israel Wonsever, decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Su impulso decisivo me llevó desde el Instituto de Economía de

la Facultad a la Secretaría Técnica de la CIDE, un cargo que siempre ejercí como delegado de la Universidad. Para los criterios de la época, me hubiera sido difícil aceptar el cargo en otras condiciones.

Garcé describe con claridad las convicciones con que asumimos aquella tarea. La primera y fundamental era que estábamos seguros que un programa nacional de gobierno para promover el desarrollo económico y social era una opción posible además de deseable. Y, quizás con un poco de ingenuidad juvenil, creíamos que la idea podría captar el apoyo de una amplia mayoría de la población del país. Los hechos nos dieron la razón. La movilización voluntaria y admirable de decenas de expertos nacionales, el diálogo con todas las fuerzas políticas y con grupos de empresarios y sindicatos, y la comunicación con la opinión pública a través de la televisión, no nos defraudaron sino más bien nos impulsaron.

La segunda convicción que guiaba nuestra acción era que para concebir un plan se debía conocer el país. Y así lo hicimos, poniendo a disposición del análisis técnico y del público en general censos de población (que no tenían lugar desde 1908), estudios económicos y sociales, los conceptos y cifras de las cuentas nacionales, etcétera. Esto no habría sido posible sin el invalorable apoyo de un equipo de técnicos internacionales liderados por Ángel Monti, cuya dedicación y profesionalismo merecen un justo reconocimiento del país.

La tercera convicción era que un plan con estas bases tan amplias debería sensibilizar a la dirigencia política y a la opinión pública sobre los problemas del país. Creo que eso se logró en gran medida. Lo demás era la viabilidad real de avanzar con las propuestas de políticas y de reformas del Plan. Garcé hace un examen prolijo de la incidencia del Plan en las políticas económicas y sociales que siguieron a su publicación.

Cabe, por cierto, al lector juzgar sus conclusiones, las que yo comparto. En lo personal, creo que este ensayo hace un aporte valioso que merece ser reconocido, sobre todo por aquellos que a treinta años de distancia seguimos mirando aquel esfuerzo como un momento creativo, solidario y culminante de nuestro compromiso público.

Pero el libro de Garcé me merece, además, dos reflexiones finales.

La primera es saludar que las jóvenes generaciones del país se acerquen al pasado y lo analicen según sus criterios técnicos y juicios de valores: les ayudarán a construir el presente con sus propios ideales y certidumbres.

La segunda es que esta experiencia "ya fue", como suele decirse ahora. Pero vale la pena preguntarse si sus motores podrían ser encendidos nuevamente, en el marco de las condiciones que marcan el presente, que son muy distintas a las de los años sesenta. Dicho en otros términos: ¿podría hoy el país, enfrentado a serios desafíos tanto internos como externos, concebir un plan de acción que concilie la adhesión de amplios segmentos de los sectores público y privado?

Quizás Garcé, con la pericia y el entusiasmo con que escribió este ensayo, podría intentar dar su respuesta a esta pregunta. Al hacerlo descubrirá, seguramente, que moldear el presente es siempre más difícil que entender el pasado, y además que el pasado siempre ofrece lecciones que deben tomarse en cuenta para construir el presente y el futuro. Dada la calidad de este trabajo, creo que valdría la pena invitarlo a que lo intente.

Enrique V. Iglesias

Prólogo

En mayo de 1997, a último momento y abusando de la paciencia de Pablo Harari, logré incorporar algunos renglones sobre la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en *Uruguay y su conciencia crítica*, cuyo trabajo de edición se estaba terminando. Revisando las últimas pruebas, había comprendido que el texto que estaba a punto de ser publicado tenía al menos un problema realmente grave: no decía ni siquiera una palabra sobre la experiencia de la planificación indicativa en Uruguay.

Recuerdo que, pocos meses después de publicado aquel libro, con Gustavo De Armas tuvimos la posibilidad de conocer a Enrique Iglesias en el acto de celebración de los cuarenta años del Centro Latinoamericano de Economía Humana. Para nuestro asombro, Iglesias había leído *Uruguay y su conciencia crítica* y, pese a la *gaffe* mencionada, había simpatizado con el contenido de nuestros ensayos. En medio del diálogo, que giró muy especialmente en torno a Carlos Real de Azúa, su amigo y uno de nuestros maestros favoritos, me atreví a confesarle que, en mi opinión, el principal error del libro era, precisamente, el carecer de un buen capítulo sobre la CIDE. Recuerdo haber agregado, en un nuevo arrebato de audacia, que la ventaja de escribir un libro con errores es que uno tiene luego la posibilidad de escribir otro para corregirlos. Ahí mismo, don Enrique Iglesias, con la sencillez y generosidad que lo caracteriza, extrajo una tarjeta personal y me dijo: "Si vas a estudiar la CIDE, es posible que pueda ayudarte".

Así fue como nació este libro. O mejor dicho, así fue como aquella sospecha, que comenzó en 1995 en algunas lecturas y discusiones en el equipo de investigación de Teoría Política que, en aquel entonces, integrábamos con Javier Gallardo y Gustavo De Armas, empezó a convertirse en el eje de mi trabajo de investigación en el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Universidad de la República (UDELAR) y, un poco más tarde, en el tema de mi tesis de maestría en Ciencia Política. Este libro es, precisamente, una adaptación de dicha tesis, defendida el 28 de mayo del 2002, ante un tribunal integrado por Gerardo Caetano, Raúl Jacob, Jorge Lanzaro y Jorge Papadópulos. Para esta publicación traduje al español algunas citas que en el original estaban en inglés, y amplié algunos temas que había tenido que comprimir durante la redacción de la tesis por razones reglamentarias. Procuré incorporar, además, las principales observaciones que los miembros del tribunal formularon a mi trabajo.

Es probable que al lector le llame la atención encontrar en un trabajo de ciencia política tantos detalles históricos. Confieso que, escribiendo algunos pasajes, he tenido la incómoda sensación de estarme convirtiendo en una suerte de "memorioso Funes", aquel insólito personaje de Borges capaz de registrar todos los detalles de todo, incluso los más insignificantes. Es probable que la acumulación de información vuelva, en ocasiones, algo tediosa la lectura, y que contribuya poco a facilitar la explicitación del argumento central del libro. Sin embargo, me pareció que una experiencia como la de la CIDE merecía una reconstrucción de este tipo, detallada, minuciosa, esforzada, respetuosa. Mi "memoriosa" obsesión por los detalles de la peripecia de la planificación indicativa en Uruguay debe interpretarse como la expresión de mi más absoluto respeto por mi objeto de estudio, y por los hombres y mujeres que se involucraron con tanta pasión e inteligencia en ella. Esta profunda convicción me llevó, por ejemplo, a hacer el mayor esfuerzo por evitar omitir nombres de personas que participaron en la preparación del Plan. No se me escapa que, pese a mi intención, deben haber quedado fuera de mi registro muchos de los cientos que dieron su generoso aporte cívico en el marco de la CIDE. Vaya para ellos mi disculpa, y para todos los que participaron en la aventura del planeamiento, mi humilde homenaje.

La tensión entre narración y explicación atraviesa toda la obra. He procurado mantener un equilibrio sensato entre ambas tareas a las que, al menos a priori, pretendí adjudicar similar importancia: la narración, para suplir las carencias que exhiben las ciencias sociales uruguayas (desde la Historia Económica a la Historia Política, pasando por la Sociología y la Ciencia Política) respecto a la experiencia de la planificación indicativa, en mi opinión uno de los acontecimientos más importantes de la década del sesenta; la explicación, para lograr que los hechos relatados iluminen en alguna medida las teorías actuales acerca de la relación entre ideas y política: desde ese punto de vista, lo que el caso examinado permite subrayar es hasta qué punto el conocimiento especializado funciona en las democracias modernas como un recurso de poder en la competencia política. El sonado episodio del "copamiento" de la CIDE en 1965 ilustra con claridad meridiana este problema teórico. A mediados de 1965, autoridades del gobierno se presentaron en la vieja casona de la calle Convención donde funcionaba la CIDE exigiendo la entrega de los planes cuya redacción final se estaba realizando. Según se supo, consideraban que usando adecuadamente las propuestas contenidas en esos documentos podrían triunfar en las elecciones nacionales de 1966. Las ideas como armas en la competencia política, el saber como recurso de poder. Ése es el viejo problema teórico que el caso de la CIDE me permite ilustrar en profundidad.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de muchas personas e instituciones. En primer lugar, deseo agradecer a los

orientadores de mi tesis. Jorge Papadópulos, además de ponerme en contacto con los últimos avances de la literatura académica acerca de la relación entre ideas y política, me ayudó a formular mi argumentación en los términos metodológicos exigidos por las ciencias sociales contemporáneas. Jorge Lanzaro no sólo aportó su profundo conocimiento del proceso político e intelectual del Uruguay: además insistió en que el necesario esmero por los aspectos metodológicos no debía cercenar la ambición temática ni limitar el objeto de estudio. Además de ellos, a lo largo de estos años, otros colegas han aportado valiosas sugerencias. En este sentido, me resultaron especialmente enriquecedoras las discusiones de sucesivos avances de investigación realizadas en el marco del Seminario Interno Permanente de los investigadores del ICP (agosto de 1998), y en el Seminario de Historia Económica que coordina Luis Bértola, en la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR (agosto de 2001). Quiero agradecer también a Romeo Pérez Antón, un verdadero maestro para toda nuestra generación, que fue el primero –a fines de 1995– en apoyar y valorar mi revisión del proceso de la CIDE, y a Francisco Panizza que gestionó la pasantía que realicé durante junio de 2001 (gracias al apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UDELAR), en The London School of Economics and Political Science, en cuyo marco estructuré y redacté el primer borrador de este trabajo. Deseo hacer extensivo mi agradecimiento a los integrantes del Directorio del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), y muy especialmente a su gerente general, Enrique Ruiz Corbo, por contribuir desinteresadamente con mi tarea académica en la Universidad de la República, autorizando mi pase en comisión desde esa institución al Instituto de Ciencia Política. También quiero dejar constancia de mi reconocimiento al personal de las bibliotecas a quienes, a lo largo de todos estos años, he atormentado con mis pedidos. Permítaseme mencionar, en particular, a Lucía Olariaga y a Mónica Nervi de la biblioteca del BHU, y a Yanil Silveira de la biblioteca de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en la que se conservan pulcramente los documentos más importantes de la CIDE. Desde luego, también deseo manifestar mi profunda gratitud hacia los protagonistas de la experiencia del planeamiento y de la vida política de la época que generosamente aportaron sus recuerdos y opiniones. Sus testimonios constituyeron una materia prima fundamental en el proceso de investigación. En ese sentido, quiero destacar muy especialmente el enorme estímulo que ha significado para mí que el propio Enrique V. Iglesias, alma máter de la CIDE, haya simpatizado con este proyecto y compartido conmigo sus recuerdos y reflexiones acerca de los viejos tiempos. Naturalmente, todos los que han aportado información y sugerencias durante el largo proceso de elaboración de este trabajo deben ser considerados inocentes. Explicitar este deslinde de responsabilidades, una regla habitual cuando se publica este tipo de investigaciones, adquiere una importancia muy especial en este caso, dado que las conclusiones del trabajo, lejos de

ratificarla, problematizan la lectura preponderante entre los protagonistas del esfuerzo realizado en el marco de la CIDE. Por las razones que intentaré explicar más adelante, fueron ellos mismos quienes terminaron tejiendo la leyenda del "fracaso" de la CIDE con la que procuro polemizar.

Como es de estilo, para el final de este prólogo he dejado lo más importante: cuando se emprende una investigación de largo aliento como la que constituye la base teórica y empírica de este libro, inevitablemente se termina restando tiempo y energía a la vida familiar. Por eso este libro es para ti, Carmen, y para ustedes, Belén y Francisco. Espero que cuando vean el lomo de este volumen en alguna biblioteca piensen que el esfuerzo, *nuestro* esfuerzo, valió la pena.

Introducción

En todas las épocas, por intermedio de las más libres inteligencias, al par que adoptado, el pensamiento ajeno ha sido adaptado. Adaptado a nuestras reales situaciones y circunstancias, a nuestros efectivos problemas y necesidades; pero también a nuestro estilo o espíritu, a nuestra manera de ser.

Arturo Ardao (1987: 128)

El 17 de agosto de 1961, hace un poco más de cuarenta años, se firmó la Carta de Punta del Este que formalizó la Alianza para el Progreso entre Estados Unidos de América y los países del centro y del sur de nuestro continente. El gobierno estadounidense se comprometía a apoyar financieramente a aquellos países que planificaran adecuadamente un conjunto ambicioso de reformas económicas y sociales que se consideraba fundamentales para rescatar al continente del subdesarrollo económico, de la miseria social y, por ende, de la "amenaza" de nuevas revoluciones socialistas como la cubana. Para preparar los planes de desarrollo se montaron (o se perfeccionaron en aquellos países donde ya existían) oficinas de programación y se constituyeron equipos técnicos dirigidos por expertos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Según narra la leyenda, la bala que mató a Kennedy en 1963 también sepultó el sueño de la "revolución en libertad" de la Alianza para el Progreso.

El proceso político generado por la Alianza para el Progreso en Uruguay no ha sido suficientemente estudiado, pese a las expectativas que generó y a la magnitud de los recursos humanos que se movilizaron en torno a la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), la oficina que asumió la responsabilidad de preparar los planes. Apuntando a paliar ese déficit, en este trabajo se persiguen dos objetivos. Por un lado, en el terreno empírico, se cuestiona la exactitud de la visión convencional acerca de este proceso de planificación, demasiado teñida de nuestra característica "fracasomanía".* Como se verá más adelante,

* La expresión "fracasomanía" solía ser usada por Albert O. Hirschman para referirse a una característica sicológica de los latinoamericanos que le preocupaba mucho. Según Hirschman los latinoamericanos tendemos a pensar que todo lo que hemos intentado ha culminado en un fracaso vergonzoso. Esto nos conduce a no aprender de nuestra propia experiencia. El propio Hirschman explicó este concepto en el excelente reportaje publicado en *Desarrollo Económico*, tomo 35, núm. 140 (enero-marzo 1996).

el análisis detallado del caso uruguayo permite descubrir que la experiencia de la CIDE dejó un legado importante en diversos planos: producción de conocimiento especializado, cambios en la agenda política, renovación de las ideologías partidarias, reformas en las políticas públicas, y en las instituciones y estructuras del Estado. Por otro lado, en el terreno teórico, la revisión de la dinámica política del desarrollismo en Uruguay pone de manifiesto una dimensión relativamente poco trabajada en la literatura reciente acerca del poder político de las ideas: tan importante como comprender que las ideas impactan en las políticas públicas es vislumbrar cómo la política deja, a su vez, una profunda impronta en ellas.

El argumento central que se defenderá en las páginas siguientes es, precisamente, que no puede entenderse la dinámica de las recomendaciones contenidas en los planes de desarrollo en el Uruguay de los años sesenta sin tomar en cuenta las características del proceso político y, muy especialmente, los avatares de la competencia política inter e intrapartidaria. *Los partidos políticos uruguayos no ignoraron las recomendaciones de los expertos desarrollistas. Claro está, tampoco las incorporaron automáticamente. En realidad las adoptaron; pero adaptándolas a sus tradiciones ideológicas y a sus estrategias de supervivencia política.* Los diagnósticos y las recomendaciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) de la CIDE, fueron armas fundamentales en la lucha por el poder político entre los principales actores de la época.

En el capítulo 1 se revisan e intersectan dos debates teóricos: en primer lugar, los enfoques que subrayan el "poder político de las ideas"; en segundo lugar, el clásico tópico del papel de los partidos en el gobierno y en las políticas públicas. En el capítulo 2 se estudian los principales antecedentes de la planificación –en tanto heredera del viejo discurso racionalista– en Uruguay. En el capítulo 3 se analiza la CIDE: las circunstancias –internacionales y domésticas, políticas e ideológicas– de su forja; su integración; su estructura; las etapas de su trabajo; el contenido de sus planes. En el capítulo 4 se examina el impacto de los diagnósticos y las propuestas de la CIDE en diversos planos: conocimiento especializado, agenda pública, ideologías de actores políticos y sociales, políticas públicas y reformas institucionales. En el capítulo 5, se profundiza en el proceso político a partir de una doble comparación, primero en el eje sectorial (contrastando "éxitos y fracasos") y, luego, en el eje temporal (distinguiendo "fases"). Finalmente, en las conclusiones, luego de analizar la pertinencia de los enfoques más conocidos acerca del poder político de las ideas, se discute la visión convencional acerca del "fracaso" de la CIDE.

Saber y poder

La reflexión acerca del poder político de las ideas está muy lejos de ser un descubrimiento contemporáneo. En realidad, se trata de una de las tradiciones más antiguas en la teoría política y social. La sospecha básica en torno a la cual esta tradición se ha ido construyendo es que el saber *es* poder. El hechicero de la tribu y el médico del novecientos, el sacerdote tomista y el experto en informática, el oráculo ateniense y el economista de Chicago, todos ellos conquistaron un lugar de influencia en la jerarquía social empinados sobre saberes altamente valorados e intensamente demandados.[1]

Naturalmente, la preocupación por este tópico ha estado presente en muchos de los principales enfoques teóricos de las ciencias sociales del siglo XX. Para Michels, uno de los pensadores más representativos de la tradición elitista, la acumulación de destrezas y conocimiento especializado por parte de los dirigentes de los partidos políticos determinaba la formación de una casta oligárquica que transformaba el ideal democrático en una utopía. En la misma época, Weber argumentó que el continuo avance de la burocracia moderna (apoyada en su dominio de la racionalidad formal) estaba transformando a la sociedad moderna en una "jaula de hierro", vacía de contenidos sustantivos. En el complejo pensamiento weberiano, no sólo el conocimiento especializado desempeñaba un importante papel político; otro tipo de ideas –valores, cosmovisiones y creencias– constituían piezas fundamentales en su teoría de la dominación social. En este punto, el pensamiento de Max Weber se toca con el de su adversario predilecto, Karl Marx. Para el marxismo, desde sus padres fundadores hasta Althusser pasando por las sofisticadas disquisiciones gramscianas, no existe dominación sin ideología que la legitime; la lucha de clases, la vieja batalla entre explotadores y explotados, se dirime en el terreno ideológico (la ideología domina, la ideología libera). Extendiendo esta tan difundida percepción acerca del papel de las ideas en la dominación social hacia nuevas direcciones, Foucault terminará fusionando saber y poder: "El humanismo moderno –afirma Foucault– se equivoca, pues, estableciendo esa división entre saber y poder. Están integrados, y no se trata de soñar un momento en que el saber no dependería más del poder [...]. No es posible que el poder se ejerza sin el saber, es imposible que el saber no engendre poder".[2]

La relación entre saber y poder tampoco fue ignorada por otras importantes tradiciones teóricas. Los pluralistas como Lindblom, vieron

en el conocimiento especializado –el "análisis partidista"– una poderosa herramienta al servicio de los intereses de los diferentes actores sociales. En el diseño institucional neocorporativista, por su parte, el conocimiento especializado juega un rol más importante todavía que en el enfoque pluralista.[3] Cuando, en los ochenta, las teorías sociocéntricas –pluralismo y neocorporativismo– fueron dejando paso a las estadocéntricas, la atención al problema del conocimiento especializado cobró todavía mayor importancia: regresaron con todo su vigor las viejas intuiciones weberianas acerca del papel central de los cuerpos administrativos en el gobierno.[4]

En todos los enfoques mencionados las ideas juegan un papel decisivo en la trama del poder político. Los individuos o grupos dominantes construyen y/o legitiman su predominio a partir de las ideas. La oligarquía del partido frente al afiliado, el burócrata de carrera frente al "político diletante", el gobernante carismático frente a los ciudadanos, la clase dominante frente a las subordinadas, el grupo de interés frente a los demás grupos con los cuales compite y frente a los decisores que debe persuadir; todos ellos emplean a las ideas (ideologías y saberes especializados) como armas dirigidas a incrementar su propio poder político.

Los amplios procesos de reforma de las políticas de las últimas dos décadas del siglo XX, al mismo tiempo que daban un nuevo impulso a los enfoques centrados en el poder político de las ideas, fueron el telón de fondo de una rotación muy interesante en la orientación de estos estudios. Durante muchos años, los especialistas apelaron a las ideas fundamentalmente como variable independiente de la conservación del orden social y de la reproducción del statu quo. Desde fines de la década de los ochenta, en cambio, las ideas pasaron a ser incorporadas en los modelos explicativos de las grandes transformaciones de políticas públicas relacionadas con la crisis del Estado del Bienestar. En ese sentido, vale la pena recordar que un punto central en la agenda de los investigadores ha sido el regreso de la ortodoxia en la teoría económica y su difusión en el mundo como nuevo paradigma de políticas. El "irresistible ascenso de los economistas" a cargos de gobierno (Markoff y Montecinos 1994), como técnicos o como *technopols* (Domínguez 1998), ha cautivado muy especialmente el interés de los analistas.

Política y partidos

Junto a la renovación del interés por las ideas, durante los últimos años se ha producido otra modificación muy relevante en las estrategias de los investigadores: sin prisa, pero sin pausa, los partidos políticos han ido recuperando un lugar preponderante. Repasemos este proceso.

Durante las primeras cinco décadas del siglo XX la ciencia política hizo un énfasis especial en el estudio de los partidos. Ostrogorski, Michels, Weber, Schumpeter y, más tardíamente, Duverger, hicieron aportes fundamentales en esta área. El contexto histórico parece haber

incidido fuertemente en las estrategias de los estudiosos ya que, durante esta época, los partidos ocuparon un lugar extraordinariamente visible en los procesos políticos: en Estados Unidos y en Suecia, incorporando el keynesianismo en el gobierno de la economía; en Francia y en España, articulando los "frentes populares"; en Alemania, en Italia y en la Unión Soviética, edificando los sistemas que Sartori llamara de Estado-Partido. *Les partis politiques* (1951), de Maurice Duverger, constituye el testimonio académico más acabado del gran despliegue arquitectónico realizado por los partidos políticos –especialmente en Europa– en las dos décadas previas.

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, el protagonismo de los partidos será crecientemente cuestionado por otros dos tipos de actores. Por un lado, el desarrollo de las burocracias estatales y de los sistemas de información y asesoramiento especializado, junto a la onda mundial a favor de la programación económica, favorecerá el incremento del poder de los expertos y la retracción del político "diletante", proceso que con notable lucidez había atisbado Weber. Por otro lado, en el marco de las redes de regulación de la economía keynesiana y de la construcción del Estado del Bienestar, los grupos sociales incrementarán fuertemente su incidencia en el proceso de las políticas.

En líneas generales, los enfoques predominantes a partir de la segunda posguerra han tendido a soslayar el papel de los partidos en beneficio de estos "nuevos" actores. Para pluralistas y neocorporativistas la política no es más que la resultante más o menos inestable, previsible e institucionalizada, de la pugna y, eventualmente, de la cooperación entre los diversos grupos sociales. Los partidos no son más que representantes, más o menos estables, de aquéllos. Son, por ende, actores secundarios, claramente subordinados a los clivajes sociales. En el caso de los enfoques estadocéntricos es aún más fácil advertir esta degradación del papel de los partidos. Los actores principales en las políticas públicas son los burócratas y no los políticos electos. El papel de los partidos tampoco es considerado relevante por una de las corrientes más importantes del neoinstitucionalismo en economía política, para la cual las políticas públicas están fundamentalmente determinadas por las instituciones que regulan la relación entre el Estado y la sociedad. De acuerdo a este argumento, la rotación de partidos en el gobierno no provoca cambios significativos en el rumbo de las políticas. Esto explicaría, también, que países similares terminen teniendo diferentes modelos de desarrollo.

En los años noventa esta situación ha empezado a cambiar. Parcialmente oculto por la exasperantemente polisémica "moda" neoinstitucionalista, se ha venido produciendo un redescubrimiento del papel de los partidos. Peter Hall ocupa un lugar muy destacado en esta trama. Aun cuando define su propio enfoque como "neoinstitucionalista", ha argumentado persuasivamente que los partidos políticos juegan un papel central en el proceso de incorporación de nuevos paradigmas de

política económica (1986: 273-274; 1993: 288-290), y por lo tanto, en la definición de las grandes orientaciones que matrizan el gobierno de la economía. Además de señalar el protagonismo de los partidos en estos grandes virajes de un paradigma económico a otro, Hall sostiene que la probabilidad de que un nuevo paradigma sea adoptado por una organización depende del grado de compatibilidad entre las nuevas ideas y la tradición ideológica de dicha institución. Este punto es absolutamente crucial, como veremos más adelante, para entender la dinámica política de las ideas desarrollistas movilizadas por la CIDE en Uruguay. Dice Hall:

> "El ascenso del monetarismo en Gran Bretaña refuerza el punto de que las ideas adquieren fuerza cuando encuentran formas de expresión organizacionales. La mayoría de las ideas tienen cierto poder en sí mismas: persuadirán a una cantidad de personas. Pero el poder social de cada *set* de ideas aumenta cuando ellas son recogidas por una organización política poderosa, integradas con otras propuestas ideológicas, y ampliamente difundidas. La probabilidad de que esto ocurra dependerá, al menos en parte, de la congruencia entre un nuevo *set* de ideas económicas y otras facetas de los rasgos ideológicos más persistentes de una organización" (1986: 280).[5]

Según Peter Hall el auge del monetarismo era perfectamente compatible con la tradición ideológica del Partido Conservador inglés (1986: 280). Las ideas keynesianas, por su parte, habían sido adoptadas por los partidos socialdemócratas precisamente porque demostraron ser congruentes con algunos de los rasgos de esta tradición (1989: 376). En estos casos, vale decir, cuando una doctrina es adoptada por una institución –agencia internacional, estructura del Estado, centro académico, partido político– diremos que ha encontrado un *institutional home* o *nicho institucional* (Sikkink 1991: 22-24).

El regreso de los partidos puede percibirse claramente, también, en el seno de la literatura acerca del impacto efectivo de los partidos políticos en la marcha de la economía.[6] Carles Boix –discípulo de Hall y de Alesina en Harvard– ha propuesto una persuasiva reivindicación del impacto de los partidos en los desempeños económicos. En *Partidos políticos, crecimiento e igualdad* (1996),[7] argumentó que las preferencias sustantivas del partido político gobernante inciden en la estrategia adoptada por el gobierno y en los resultados económicos.[8] La importancia de los partidos ha sido subrayada también por los autores que estudian actitudes de elites. Según Bert Rockman (1992a: 279), los principales actores del "juego de las políticas públicas" (*"policy game"*) son los partidos políticos. Y para Rockman, los partidos influyen en el *policy game*, precisamente, porque imprimen sus doctrinas, valores y visiones programáticas en las orientaciones generales de las políticas públicas.[9]

El modelo teórico que subyace en autores como Peter Hall, Carles Boix y Bert Rockman es el siguiente: a menudo, los partidos políticos son el

instrumento a través del cual ciertas ideas (paradigmas de políticas, programas, valores y opiniones) son incorporadas a las políticas públicas. Desde luego, ninguno de estos autores lleva el argumento partidocéntrico al extremo: la influencia de los partidos se registra en ciertos momentos y bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, para Hall, el papel de los partidos en el gobierno de la economía es significativo solamente en las coyunturas de cambio de paradigma (ascenso del keynesianismo en los treinta, *revival* ortodoxo en los ochenta); para Boix, el impacto de determinado partido sólo es visible cuando éste logra permanecer en el gobierno durante un lapso suficientemente prolongado; para Rockman, registrar o no el papel de los partidos depende del enfoque empleado por el investigador: en los estudios acerca de políticas específicas el papel de los partidos tiende a desdibujarse.[10] Una teoría que buscara modelar el impacto de los partidos en las políticas públicas debería tomar en cuenta, junto a las variables que se acaban de reseñar, otros dos factores estrechamente relacionados entre sí: en primer lugar, el grado de consolidación de los partidos políticos; en segundo lugar, el papel del sistema de partidos en el sistema político. Parece lógico suponer que el papel de los partidos en el *policy making* será tanto mayor cuanto más consolidados estén los partidos y cuanto mayor sea el papel relativo del sistema de partidos en relación con los demás subsistemas que intervienen en el proceso de las políticas (desde la burocracia a los grupos).

El enfoque que enfatiza el papel de los partidos tiene un mérito muy importante: apelando a estos actores, logra explicar por qué las políticas cambian y por qué lo hacen en determinada dirección y no en otra. Sin embargo, en ellos tiende a esfumarse un aspecto central de la antigua tradición de estudios sobre ideas y política: la relación entre ideas y poder. Como veremos a continuación, los partidos no son solamente vehículos decisivos en la circulación de las doctrinas e ideas. Además, son máquinas orientadas a la conquista del poder.

Ideas, partidos y poder

Existe un importante debate en la literatura acerca de la racionalidad de la acción política. Retomando y simplificando el viejo modelo de la acción social de Max Weber, los estudiosos debaten acerca de qué parte de la acción política puede ser explicada como una acción racional con arreglo a fines y qué proporción se orienta con arreglo a valores. El primer tipo de acción es una estrategia para obtener determinado fin: el actor se orienta por sus conveniencias (escoge el medio más conveniente para alcanzar la meta deseada). En el segundo tipo de acción, el actor no realiza cálculos costo-beneficio: simplemente, dirige su acción en función de sus valores, principios, ideas.

Algunos, como los teóricos de la escuela de la elección racional (*rational choice*), adoptan un punto de vista muy radical: la política

expresa lisa y llanamente los intereses electorales de los políticos (Ames 1987). Dice Barbara Geddes (1991: 374), explicitando los supuestos de este enfoque:

"Podemos asumir que para la mayoría de los políticos durante la mayor parte del tiempo, el deseo de ser electos predomina sobre las preferencias de políticas. En algunos la inclinación hacia los cargos y sus prerrogativas verdaderamente aplasta sus preferencias en el plano de las políticas. Otros, pueden querer ser electos solamente para realizar sus políticas preferidas; pero si no llegaran a serlo, perderían toda chance de influir en las decisiones políticas. Por ende, incluso en los políticos que anteponen el interés general al particular, la preferencia por la elección será muy fuerte, dado que sólo ella garantiza la oportunidad de llevar a cabo otras preferencias".[11]

Para Geddes, en la medida en que los cálculos estratégicos terminan primando sobre las preferencias sustantivas, el estudio de éstas carece de relevancia. Sin embargo, otros académicos sostienen un punto de vista más matizado. Sin negar el papel decisivo que juegan las estrategias de supervivencia política en la acción política, jerarquizan el rol de las preferencias sustantivas (Sikkink 1991; Rockman 1992a; Goldstein y Keohane 1993).[12] Bert Rockman, por ejemplo, sostiene que los partidos buscan los cargos, precisamente, para poder influir en las políticas:

"Los partidos organizan a sus simpatizantes, comparecen en las elecciones, y buscan (generalmente) alcanzar el gobierno. Probablemente, una de las principales razones por las cuales los partidos realizan estas actividades es *para* poder influir en las orientaciones de las políticas gubernamentales" (1992a: 262). "Dicho en otras palabras, los partidos son, al mismo tiempo, buscadores de *principios* y de *oportunidades* políticas" (1992a: 269).

Descartando la utilidad del enfoque de la elección racional para la comprensión de las experiencias desarrollistas en Brasil –durante la presidencia de Kubitschek– y en Argentina –en la época de Frondizi–, también Sikkink (1991) ha esbozado una inteligente vía de conciliación entre preferencias (principios) y conveniencias (oportunidades):

"Los argumentos centrados en la supervivencia política pueden ayudarnos a comprender cómo la política fue llevada a cabo pero no cómo la elección de la política fue realizada [...]. El argumento centrado en la supervivencia política no puede ofrecernos una explicación satisfactoria de la decisión de adoptar políticas desarrollistas, porque no es apto para enfrentar la cuestión de las preferencias sustantivas. Propone, en realidad, que las preferencias sustantivas no pueden ser conocidas. Yo propongo, en cambio, que las preferencias sustantivas pueden ser conocidas. Argumento que las preferencias sustantivas son cognoscibles y que las estrategias de supervivencia política de la mayoría de los líderes políticos son inseparables de sus preferencias sustantivas y de sus creencias acerca de la política" (Sikkink 1991: 18).[13]

Sikkink y Rockman abren una ventana hacia un modo muy fructífero de imaginar el vínculo entre las ideas y los intereses políticos: *las estrategias de supervivencia de los líderes son inseparables de sus preferencias sustantivas.* Como veremos más adelante, este enfoque que combina preferencias y conveniencias será extraordinariamente útil para comprender la dinámica política del desarrollismo en Uruguay.

Ideas y partidos en la batalla por el poder

Ciertamente, como argumentaron Hall, Boix y Rockman, las ideas son importantes como matrices doctrinarias para la reforma de las políticas. Éste es un aspecto central del poder político de las ideas que la literatura reciente ha sabido jerarquizar adecuadamente. Sin embargo, las ideas siguen siendo mucho más que eso: las ideas son armas decisivas en la batalla por el poder político. En sistemas políticos democráticos, vale decir, cuando la batalla por el poder se resuelve en el terreno electoral, las ideas son parte fundamental de la competencia política entre los partidos.[14]

Las ideas, por lo tanto, no sólo brindan herramientas para ejercer el poder (orientaciones y marcos de referencia para las políticas), sino que son las escaleras que permiten acceder a él. Aplicar ciertos paradigmas de políticas les permite a los políticos reforzar el vínculo con su electorado. Pero los políticos no sólo obtienen un beneficio político de las ideas cuando ejercen el gobierno en sintonía con las expectativas de sus votantes. Para ganar una elección, pero en un plano más general, para construir una carrera política a lo largo de los años, un candidato debe ser capaz de ofrecer propuestas atractivas. La búsqueda de tales propuestas, de las ideas-fuerza para una campaña o para articular una trayectoria política, es una de las claves de cualquier desempeño político exitoso. Descubrir e incorporar ideas potencialmente atractivas desde el ángulo electoral es, por lo tanto, un desafío central de la competencia política democrática.

El conocimiento especializado es, por ende, un arma muy poderosa desde el punto de vista de la competencia política. Veamos algunos ejemplos de uso político del conocimiento especializado:

1. *"Construcción" de problemas sociales.* Como argumentara largamente la epistemología constructivista,[15] los problemas sociales sólo "existen"cuando pueden ser observados y medidos por los instrumentos de las ciencias sociales (Brunner y Sunkel 1993: 9). Para los partidos políticos es extraordinariamente importante manejar la producción de información social y económica. El partido de gobierno intentará "demostrar" sus éxitos. La oposición, por su parte, buscará "construir" los fracasos del gobierno.[16]

2. *Conformación de la agenda.* El manejo de la agenda es muy importante en un esquema de competencia política. Aquel partido que logra que la agenda esté dominada por los asuntos que mejor maneja

obtiene un importante beneficio político. En la conformación de la agenda (inclusión de temas y determinación de prioridades) el conocimiento especializado tiene un alto impacto.[17]

3. *Legitimación de alternativas de política.* El conocimiento especializado tiene un alto impacto sobre las alternativas de política. Este poder proviene de su pretensión de objetividad. Los ciclos de las ciencias sociales benefician a determinados actores y perjudican a otros. Los partidos latinoamericanos de centro-izquierda recibieron un gran beneficio político adicional durante el ciclo de auge de las ideas de CEPAL, que legitimaba la alternativa socialdemócrata (programación, industrialización, redistribución del ingreso, etcétera). Tres décadas después, ocurrió el proceso inverso: los partidos políticos históricamente identificados con la ortodoxia económica recibieron un importante beneficio político del descrédito académico del paradigma desarrollista, en los setenta y ochenta, en la era del *revival* del *laissez faire.*

4. *Producción de diagnósticos y de alternativas de reforma para políticas en crisis.* Nada tan útil y tan políticamente conveniente para un partido que poder explicar frente al electorado por qué cierta política está en crisis y cómo se la puede reformar exitosamente. Para un político es fundamental poder argumentar que puede mejorar el bienestar de la población, o al menos de determinado sector. La importancia de la promesa de prosperidad aumenta en las coyunturas críticas. En esos momentos, el conocimiento especializado brinda un auxilio imprescindible.

Sumario

La reflexión acerca de la relación entre ideas y política es un tópico clásico de la teoría y de la ciencia política. Recientemente, en el marco de las reformas políticas orientadas al mercado de los ochenta y noventa, la cuestión del poder político de las ideas ha incrementado su audiencia en ámbitos académicos. Paralelamente, se ha verificado otro cambio importante en las estrategias de los investigadores: en numerosos campos de la ciencia política los partidos políticos han vuelto a ocupar un lugar destacado. Esto es especialmente visible en los estudios acerca del cambio en las políticas públicas y en el dinámico campo de la economía política. Situados en la intersección entre estas dos líneas evolutivas, algunos académicos (como Hall y Rockman) sostienen que, en determinadas condiciones, los partidos políticos son los principales protagonistas en la dinámica de las ideas: aunque no siempre son los que las generan, los partidos las transportan, difunden, y convierten en políticas públicas. Al jerarquizar el papel de las ideas, estos autores polemizan con aquellos especialistas (como Geddes) que, parapetados en el enfoque *rational choice*, niegan la posibilidad o la relevancia de conocer las preferencias sustantivas de los partidos. Aunque es evidente que, llevados al extremo, el enfoque "idealista" (Hall y Rockman) y el "materialista" (Geddes), son incompatibles, en este trabajo he optado por

intentar compatibilizarlos. Siguiendo la senda esbozada por Sikkink, considero que *ideas* y *estrategias* no son excluyentes. Preferencias sustantivas y estrategias de supervivencia política deben formar parte de la misma explicación.

Notas

1. Algunos teóricos han ido aún más lejos: han formulado esta correspondencia entre saber y poder en términos normativos (saber y poder no sólo tienden a solaparse sino que *deben* coincidir). Platón, Francis Bacon, Saint-Simon y Lenin son algunos de los principales hitos de esta teoría política tecnocrática. El supuesto básico que comparten es que los gobernantes deben estar dotados de un conocimiento especial. Para Platón, el filósofo-rey; para Francis Bacon, los sabios de la "Casa de Salomón"; para Saint-Simon, una elite de industriales, ingenieros y científicos; para Lenin, el partido marxista. Una buena presentación de la teoría política tecnocrática puede consultarse en Ángel Valencia Sáiz, "La teoría política en la era de la tecnocracia", en F. Vallespín (ed.): *Historia de la teoría política*, tomo VI, Alianza Editorial, Madrid, 1995. Véase también: Robert Dahl, *La democracia y sus críticos* y Pablo Da Silveira, *Política & Tiempo*, especialmente el capítulo sobre Platón.
2. La cita de Michel Foucault fue tomada de De Armas (1997: 91).
3. Los teóricos pluralistas y neocorporativistas, aun cuando jerarquizaron fuertemente el rol de los intereses en la "hechura" de las políticas, advirtieron claramente la importancia del conocimiento especializado. Según Schmitter, uno de los rasgos más salientes de la moderna "política de intereses" (pluralismo y neocorporativismo) es "el papel cada vez más activo del personal administrativo permanente, de la información especializada, de la destreza técnica [...]." Ver: Lanzaro (1998: 76).

4. Para Skocpol, el principal rasgo común de las ciencias sociales de los ochenta es haber recuperado la intuición, tan fuerte a principios de siglo y tan desdibujada en la era keynesiana, del Estado como actor autónomo. El tipo de acción estatal, sostiene Skocpol citando a Hugh Heclo, está determinado por los conocimientos especializados de los funcionarios estatales: "Según la historia comparativa de Heclo, los gestores de la Administración Pública de Gran Bretaña y Suecia han efectuado de forma constante aportaciones más importantes al desarrollo de la política social que los partidos políticos o los grupos de interés [...]. Han sido los funcionarios, recurriendo a los 'recursos administrativos de la información, el análisis y la competencia profesional', quienes han concebido los términos de la elaboración de nuevas políticas" (1989: 91). Para B. Guy Peters, uno de los más distinguidos herederos en la ciencia política contemporánea de la tradición weberiana, el mundo moderno tiende cada vez más a ser gobernado por las organizaciones burocráticas que disponen del conocimiento especializado.
5. Agradezco la traducción a Patricia Garcé.
6. Este debate comenzó cuando William Nordhaus argumentó que, independientemente de sus preferencias ideológicas, los partidos políticos manipulan la economía para maximizar la captación de votos: mientras que antes de las elecciones apelan a políticas expansivas, después de las elecciones buscan controlar la inflación mediante políticas restrictivas. Poco después, Douglas Hibbs demostró que la ideología cuenta: las tasas de desempleo fueron relativamente inferiores y las tasas de inflación relativamente superiores bajo gobiernos de izquierda en comparación con los gobiernos de derecha. A partir de estos dos trabajos se desencadenó un fuerte debate académico acerca de cuál es el impacto real de las preferencias sustantivas de los partidos de gobierno en el desempeño económico. Además de Hibbs y Nordhaus, animaron esta polémica autores como Francis Castles, John Stephens, Ernst Tufte, Alexander Hicks, Manfred Schmidt, Peter Lange, Geoffrey Garret y, más recientemente, Alberto Alesina, Robert Franzese y Carles Boix, entre otros. Una primera aproximación a este debate puede consultarse: José Luis Sáez Lozano: "Claves para interpretar la interdependencia entre política y economía en las democracias de América Latina", en *Pensamiento Iberoamericano* núm. 30, 1997; José María Maravall: *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y este de Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
7. Esta obra fue premiada como el mejor libro de economía política por APSA en 1999. Escribí una reseña de este libro para la revista *Nueva Sociedad* (Garcé 2000c).
8. Dice Boix: "En el capítulo 1 se subrayó que [...] *los partidos políticos [...] desempeñan un papel relevante en el curso de la política económica y en el rumbo de la economía.* Más específicamente, se indicó que, aunque constreñidos por las instituciones domésticas y por la economía internacional en el ámbito de las políticas estrictamente macroeconómicas, gobiernos y partidos cuentan con la autonomía suficiente para afectar los factores productivos o condiciones estructurales de la economía de acuerdo con sus preferencias ideológicas. Los gobiernos socialdemócratas movilizan primordialmente el sector público para modificar la economía por el lado de la oferta a fin de reconciliar crecimiento e igualdad. En cambio, los gobiernos conservadores se inclinan por emplear mecanismos de mercado para optimizar las tasas de ahorro y de inversión, y así acelerar la tasa de crecimiento económico" (1996: 43). Énfasis AG.
9. Dice Rockman: "To conclude, parties account for a great less than their most fervent advocats hope. Yet, efforts to account for policy without reference to parties mislead. Even though not all issues can be placed within a framework of party conflict, the most central ones can. *For the most part, the most consistent, if not always the most directly involved, players in the policy game are the political parties.* My supposition is that we are likely to know more about policy agendas and choices by knowing the positions of the parties than by knowing any other datum" (1992a: 279). Énfasis AG.
10. Dice Rockman: "Case studies of policy making deemphasize the role of parties in the process mainly because they tend to focus on issues that rarely are decidedly partisan [...]. Additionally, they tend to focus within the organizational structure

of government, not on the party system as such. Bureaucrats, interest groups, and idea entrepreneurs [...] become the actors of particular importance [...]. My point is not that these issues are unimportant; it is that focusing on them tends to ignore or downplay the role that parties play in policy making. That is a natural, not a conspiratorial, result" (1992a: 275-276).

11. Énfasis AG.
12. Reforzando esta idea ha dicho Bert Rockman: *"Parties, in other words, are both principled and opportunity seekers"* (1992a: 269). También Goldstein y Keohane formulan la cuestión en términos similares: "Como Weber, nosotros no argumentamos que las ideas mueven el mundo *más que* los intereses. En cambio, sugerimos que *tanto* las ideas *como* los intereses, tienen peso causal en las explicaciones de la acción humana" (1993: 4). Énfasis y traducciones AG.
13. Traducción me corresponde (AG).
14. Jorge Lanzaro, reflexionando acerca del papel de los técnicos en la política uruguaya, ha escrito unas páginas muy recomendables en las que coloca el tema del saber en estrecha relación con el poder, en general, y con la competencia política en particular. Ver: Lanzaro (2000: 11-20).
15. El texto canónico del constructivismo fue Berger, Peter y Thomas Luckman, *The Social Construction of Reality*, Doubleday, Inc., Nueva York, 1966.
16. En el llamativo atraso de las ciencias sociales uruguayas hay, probablemente, un componente de esta naturaleza. Los colorados, en tanto partido predominante, no tenían interés en desarrollar sistemas de información que pudieran terminar mostrando problemas sociales y económicos sin resolver. Argumentos para el enemigo.
17. Según Kingdon, la configuración de la agenda y la selección entre alternativas dependen de tres causas: a) el peso de los problemas mismos: "once influence on agendas might be the inexorable march of problems pressing in on the system"; b) la acumulación de conocimiento especializado: "a second contributor to governamental agendas and alternatives might be a process of gradual accumulation of knowledge and perspectives among the specialists in a given area, and the generation of policy proposals by such specialists"; c) la renovación del personal político relacionada con la competencia electoral: "third, political process affect the agenda". Ver: Kingdon (1984).

Capítulo 2. Antecedentes de la planificación en Uruguay

El afán de incorporar racionalidad en la política es tan viejo como el propio país. Podría decirse que no existe un solo momento de la historia política de Uruguay en que el reclamo de una política "distinta", "racional", apoyada en "programas de principios" y no en "pasiones", o en "planes científicos" y no en "intereses", no haya ocupado un lugar preponderante en la agenda pública. En los años treinta del siglo XIX, al mismo tiempo que el sistema político persistía en organizarse, lenta pero inexorablemente, en torno a los partidos liderados por los jefes de las guerras de la independencia, surgió un severo discurso de corte racionalista que apuntaba a modificar radicalmente dicha dinámica política. Esta demanda, que durante los primeros años de vida independiente se expresó en términos de "civilización" o "barbarie", siguiendo el influyente enfoque de Sarmiento, irá tomando diversas formas a lo largo de los años.

El discurso racionalista hasta el "primer batllismo" *

Los juristas que redactaron la primera constitución pensaron que la forma de construir una política racional, civilizada y moderna, era excluir a los caudillos de las guerras de la independencia de los cargos de representación. La pretensión de erradicar la "nociva influencia caudillista" de la política nacional no sólo se manifestó en el texto constitucional. La elite ilustrada ensayó algunas fórmulas "civilizatorias" más contundentes: en 1847, durante la Guerra Grande, los "doctores" del Partido Colorado desterraron al general Fructuoso Rivera, principal jefe militar de ese partido y primer presidente constitucional del país. Finalizada la Guerra Grande, la elite ilustrada hizo un nuevo intento de racionalización de la política: entre 1851 y 1856 se llevó a cabo la "política de fusión" inspirada en el Manifiesto de Lamas. El eje de esta política consistía en sustituir las lealtades partidarias existentes (basadas en ese complejo vínculo emocional y material entre el caudillo y sus secuentes) por nuevas formas de asociación política basadas en ideas, en programas.

Sin embargo, a partir del segundo lustro de la década del setenta, los doctores lograron encontrar una forma menos radical y frustrante de

* Se denomina "primer batllismo" el lapso que va desde 1903 hasta 1916, es decir, desde que José Batlle y Ordóñez asume por primera vez la Presidencia de la República hasta que es derrotado en el Alto de Viera (julio de 1916). Este apartado es un resumen corregido de algunos pasajes de Garcé (2000a).

impulsar el programa de la racionalización. Esta evolución hacia la paciencia y el pragmatismo está estrechamente vinculada a dos fenómenos que también guardan una clara relación entre sí: por un lado, a la crisis de la filosofía espiritualista y al ascenso de la filosofía positivista en Uruguay; por otro lado, a la derrota política del principismo y, más en general, al proceso de aprendizaje político realizado por la elite ilustrada. La más clara expresión de la nueva estrategia aparece en José Pedro Varela, que somete a una crítica demoledora a los doctores de las generaciones anteriores.[1] Según él, la guerra civil se debía tanto a la nefasta influencia de los caudillos como al no menos pernicioso "espíritu universitario". La polémica entre positivistas y espiritualistas no estaba centrada en los fines sino en los medios. Sólo se alcanzaría el anhelado objetivo de "civilizar la barbarie" si se abandonaba el excesivo idealismo abrevado en la filosofía espiritualista.

Este "gran giro de nuestra mentalidad dirigente" desde el "academismo de los principios constitucionales, al realismo económico y social" (Ardao 1950: 232), tuvo muy importantes consecuencias en el terreno político. El positivismo lubricó la tradicionalmente áspera incorporación de los doctores en los partidos caudillistas: lo nuevo y mejor, de acuerdo a la doctrina evolucionista, debe construirse a partir de lo que ya existe. Por eso mismo, buena parte de los doctores dejaron de buscar crear nuevos partidos (aunque los "principistas" más intransigentes fundaron el Partido Constitucional). Buscando, como enseñaran Barrán y Nahum, "llenar de vino nuevo el odre viejo", muchos integrantes de la activísima generación principista de comienzos de los setenta fueron conquistando posiciones de influencia dentro de los bandos tradicionales.

El ascenso de la intelectualidad al interior de los viejos bandos caudillistas impactó doblemente la actividad gubernativa: por un lado, la agenda política quedó profundamente permeada por las viejas obsesiones institucionales y sociales de los doctores (la pacificación, la institucionalización, la democratización de la educación); por otro lado, impulsados por los partidos políticos, las primeras camadas de expertos se incorporaron al proceso de construcción de las agencias estatales.

Los ingenieros durante el "primer batllismo"

Si en 1904 necesité de los generales del ejército
para asegurar la paz, en 1905 debí recurrir
a los ingenieros para asegurar el progreso del país.

José Batlle y Ordóñez[2]

El proceso de convergencia entre intelectuales y poder político y de racionalización de la política que se venía desplegando en el último cuarto del siglo XIX, alcanzó su cota máxima durante las primeras dos décadas del siglo XX, época de la historia política uruguaya pautada

fuertemente por la figura de José Batlle y Ordóñez. Los gobiernos de la época contaron con la colaboración de numerosas personalidades de reconocida capacidad técnica como José Serrato, Eduardo Acevedo, Gabriel Terra, Pedro Cosio y Ricardo Cosio. La presencia de una nueva generación de profesionales con formación científica (ingenieros, médicos y agrónomos) era especialmente fuerte dentro de la dirigencia batllista. Los ingenieros, en particular, desempeñaron un papel muy destacado en el impulso reformista de la época. Entre ellos se destacan los nombres de José Serrato, Víctor B. Soudriers, Santiago Rivas y Juan Alberto Capurro (Barrán y Nahum 1986: 101-104; Williman 1994: 36-41, 76-77).[3]

Un conjunto de instituciones públicas desempeñaron un papel fundamental en el incremento del poder político de los expertos desde fines de los años ochenta del siglo XIX hasta el Alto de Viera en 1916. Por un lado, la creación de la Facultad de Matemáticas y Ciencias Anexas (1887) generó una oferta importante de expertos. Por otro lado, la consolidación y modernización de las estructuras del Estado, amplió fuertemente la demanda de especialistas. Los profesionales de "nuevo tipo" que iban egresando de la Universidad se incorporaron rápidamente en diversas direcciones del Ministerio de Fomento (creado en 1891), como Caminos, Puerto de Montevideo, y Ferrocarriles. Los expertos también fueron intensamente demandados desde los institutos de Química Industrial, de Geología y Perforaciones, de Pesca, la Dirección de Hidrografía y las estaciones agronómicas, creados en 1912, y desde los entes autónomos, conformados a partir de la política de nacionalizaciones desplegada durante la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez, y consagrados constitucionalmente en el artículo 100 de la carta de 1917 (Cheroni 1986: 110-116).

En la tormentosa relación entre intelectuales y poder político en Uruguay, el "primer batllismo" es, por ende, un momento absolutamente fundamental. En buena medida, el batllismo logró consumar el viejo sueño iluminista de los doctores espiritualistas y de la generación principista: incorporar contenido programático y conocimiento especializado en las decisiones gubernativas.

El lento declive del discurso racionalista en el Partido Colorado

Durante los años treinta y comienzos de los cuarenta, la tradición racionalista todavía mostraba una gran vitalidad dentro del Partido Colorado. Ciertamente, desde el golpe de Estado de Gabriel Terra hasta la breve presidencia de Tomás Berreta, los colorados se enfrentaron entre sí tanto por razones políticas (a favor o en contra del golpe de marzo) como por cuestiones ideológicas (debatiendo, por ejemplo, acerca de los límites de la intervención del Estado). Sin embargo, las principales fracciones del partido –desde los terristas a los batllistas netos– siguieron mostrando una fuerte propensión hacia la incorporación de saberes especializados en la gestión gubernativa.

El presidente Gabriel Terra es uno de los mejores ejemplos de la persistencia de esta matriz. Durante el terrismo, el Estado uruguayo amplió sus funciones de regulación[4] e incrementó sensiblemente su capacidad técnica: en 1931 se creó el Contralor de Cambios, primer paso hacia la constitución del Contralor de Exportaciones e Importaciones en 1941, que sería una pieza clave en el complejo esquema de protección y promoción industrial de la época; también en 1931 se montó la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland; en 1935 se realizó, a instancias del ministro de Hacienda César Charlone, una profunda reestructura del Banco de la República Oriental del Uruguay: la creación de su Departamento de Emisión apuntó a capacitarlo institucionalmente para que pudiera desempeñar funciones bancocentralistas; también en 1935, se realizó la primera modernización del sistema presupuestal liderada por Charlone, Previtalli, y Schellemberg Orloff;[5]; ese mismo año, César Gutiérrez, titular del novel Ministerio de Ganadería y Agricultura, creó la Comisión Nacional de Estudio del Problema Forrajero, designando a Alberto Boerger como su presidente;[6] en 1936 se llevó a cabo un cuidadoso censo industrial...

También el pensamiento y la acción política de Tomás Berreta permiten ejemplificar la persistencia de la vocación racionalista, tan característica de la matriz ideológica del "primer batllismo", dentro del Partido Colorado durante la década del cuarenta. Como ministro (1943-1946) de Obras Públicas del gobierno del presidente Amézaga, y luego como presidente (de marzo a julio de 1947), pese a no ser un político de la tradición "doctoral", Berreta mostró una altísima vocación por la incorporación de conocimiento especializado en el gobierno. Junto al ingeniero José Luis Buzzetti[7] publicó, en octubre de 1946, el libro *Esquema de un planeamiento económico y social*, dedicado al ingeniero José Serrato, "ciudadano ejemplar".[8] Aunque el libro está firmado por los dos, no es difícil suponer que el peso principal en su elaboración recayó en Buzzetti. De todos modos, es extraordinariamente importante a los efectos de mi argumentación que un político de primera línea como Berreta, haya considerado oportuno publicar un libro como éste, un mes antes de las elecciones de 1946. Este hecho nos permite tener una noción de la gran jerarquía que el batllismo de los años cuarenta todavía le asignaba al conocimiento especializado. No se trata de un trabajo improvisado: cerca de doscientas páginas, en las que se pasa revista a la experiencia estadounidense y regional (en especial, el caso brasileño)[9] en materia de planificación, se presenta la situación nacional apelando a las estadísticas disponibles, y se argumenta muy enfáticamente, desde el primer renglón, a favor de la necesidad de planificar la economía:

> "A la evolución natural de los regímenes económicos, *la mayoría de los Estados están enfrentando la evolución planificada*, para acelerar y orientar el ritmo del progreso en aras de un mejoramiento social [...]. Y esta planificación ha de alcanzar objetivos económicos y sociales, a través de planes industrial, agrario, de obras públicas, salud pública

y vivienda, régimen monetario, cooperativas, fomento de la instrucción pública, nacionalización de los servicios públicos, para introducir armónicamente y en definitiva una orientación segura y precisa, en la movilización de los recursos físicos y humanos del país. Pero esta planificación ha de conocer dos características fundamentales: encuadrarse dentro de nuestro régimen democrático; y no sólo respetar sino estimular y orientar la acción privada [...]. La iniciativa privada debe y puede desenvolverse paralelamente a esta planificación, más aún, el planeamiento tiende a su desarrollo ordenado" (Berreta y Buzzetti 1946: 5-6).[10]

"Planear o perecer", proclaman gravemente Berreta y Buzzetti. Y proponen, a continuación, un proyecto de ley para la creación de un Instituto Central de Planeamiento, con el cometido de "armonizar los distintos planes" de las diferentes organizaciones del Estado y de "asesoramiento directo" al Poder Ejecutivo, por lo que se puede suponer que los autores estaban pensando en adscribir esta oficina a la Presidencia de la República. La importancia de la planificación fue también enfatizada por Berreta en su plataforma electoral. En el documento "Manifiesto al país", publicado en la prensa dos semanas antes de las elecciones, dijo:

> "Cada día estoy más convencido de la necesidad de enfrentar con un criterio orgánico de unidad la solución de los problemas nacionales. Todo está directa o indirectamente relacionado [...]. *Procuraré pues [...], no perder la visión de conjunto, procediendo con arreglo a un plan que contemple armónicamente los distintos aspectos de la realidad.* En tal sentido, me empeñaré ante el cuerpo legislativo en obtener la sanción de la ley que reglamente y ponga en función el Consejo de Economía Nacional [...]. Dentro de este orden de disposiciones, le atribuyo una excepcional entidad a la creación del Instituto de Colonización. Concebido con espíritu amplio [...] puede desempeñar una labor de trascendencia [...], previniendo el excesivo acaparamiento de la tierra y facilitando el acceso a ella de los hombres que aunque carezcan de capitales tengan voluntad de trabajar".[11]

La muerte de Berreta, apenas seis meses después de haber sido investido en el cargo presidencial, es un punto de inflexión importante en la evolución del discurso racionalista en el Partido Colorado.

El "luisismo" como ruptura de la matriz batllista de relación entre técnicos y política

Desde 1947 a 1959, vale decir, durante la era de predominio político de Luis Batlle, Uruguay se rezagó claramente respecto al resto del mundo en materia de organización estatal y de incorporación de conocimiento especializado a las políticas públicas. Nuestro país había acompañado bien el giro keynesiano de los años treinta (incluso, en buena medida se adelantó a él durante el "primer batllismo"); sin embargo, permaneció

ajeno a la onda expansiva de la planificación indicativa, irradiada desde numerosos países europeos y americanos. Chile creó en 1939 la Corporación para el Fomento (CORFO), con el cometido de elaborar un plan de desarrollo; Francia lanzó su primer plan quinquenal en 1946, de la mano de Jean Monnet; al año siguiente, los holandeses montaron la Oficina del Plan Central, que se convertirá en un importante polo de acumulación teórica acerca de la técnica de la planificación indicativa; en 1951, países tan diferentes como India y Colombia establecieron sus agencias de planeamiento... La onda expansiva de la planificación, que se desencadenara a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, alcanzó a llegar hasta la frontera de Uruguay (los regímenes populistas de Domingo Perón en Argentina y de Getulio Vargas en Brasil también formularon planes de desarrollo): pero se detuvo allí.

De todos modos, no puede negarse que durante esos años, los sucesivos gobiernos uruguayos hicieron algunos intentos de recurrir al consejo de los expertos. A fines de los años cuarenta, Luis Batlle designó a Berchesi como ministro de Hacienda; a comienzos de los cincuenta se trajo a los expertos en tecnología agropecuaria que difundieron el modelo neozelandés y que ayudaron a preparar diagnósticos de la situación agropecuaria; también durante esos años se obtuvo la colaboración de John Hall, quien preparó su diagnóstico sobre la Administración Pública; en la misma línea de intentar modernizar la Administración Pública, se firmó el decreto de creación de la Comisión Asesora sobre Administración Pública (CASAP) y se realizaron los primeros intentos de reorganización del sistema estadístico y presupuestario; en 1956, el gobierno obtuvo la colaboración del contador Luis Faroppa y otros expertos del Instituto de Economía Bancaria y Monetaria de la Facultad de Ciencias Económicas (Israel Wonsewer y Enrique Iglesias) para la preparación de la reforma de la política cambiaria adoptada por decreto el 3 de agosto de 1956; en junio del mismo año, ante la renuncia de Armando Malet, Luis Batlle intentó designar a Faroppa como ministro de Hacienda.*

De todas estas iniciativas a favor de la racionalización de las políticas públicas, la más trascendente fue la designación de Nilo Berchesi como ministro de Hacienda en 1949.[12] A lo largo de su breve actuación en el Poder Ejecutivo, hizo un vigoroso intento por racionalizar la Administración Pública y el sistema presupuestario de Uruguay. Este último tópico, en realidad, constituía el verdadero centro de sus preocupaciones y de su especialización académica. Fue en ese campo, además, que logró hacer un aporte más significativo: en 1953, el gobierno uruguayo aprobó un nuevo presupuesto. El anterior había sido aprobado en 1944.[13]

Nilo Berchesi concibió un sistema de planificación amplio y complejo, integrado por diversos organismos: a) *Consejo de la Economía Nacional:*

* Esta designación no pudo concretarse porque el gobierno no aceptó dos de las propuestas programáticas consideradas fundamentales por el contador Faroppa: la creación del Banco Central y el impuesto a la renta. Entrevista del autor, 2001.

aunque este Consejo se incorporó a la estructura institucional del país en la constitución de 1934, nunca llegó a dictarse la ley que reglamentase su funcionamiento; b) *Oficina Nacional de Planificación*: concebido como un órgano asesor del Poder Ejecutivo, con el cometido de coordinar el trabajo de las distintas comisiones de planificación; c) *Comisiones de Planificación*: Berchesi propuso la creación de diversas comisiones en áreas específicas como la Comisión Asesora de la Planificación de la Construcción Pública y Privada, la Comisión Asesora de la Racionalización Administrativa y Presupuestal (CARAP), la Oficina Permanente del Presupuesto.[14] Además de estos organismos específicamente destinados a la tarea de planificación, el impulso racionalizador de Berchesi abarcó otros problemas, como el de la reorganización del sistema estadístico nacional. Como es natural, al mismo tiempo que avanzaba la corriente planificadora y racionalista, cobraba relevancia el problema de la generación de la información imprescindible a tales efectos.[15]

La mayoría de las iniciativas de Berchesi o no obtuvieron apoyo político o tuvieron una existencia efímera: el viejo sueño de crear una Oficina Central de Presupuesto tuvo que esperar hasta la ley de Presupuesto de 1964, y la ley del Consejo de Economía Nacional nunca llegó a aprobarse; las comisiones especiales de planificación dejaron de actuar en el año 1951; finalmente, pese a algunos esfuerzos importantes, el sistema estadístico no logró progresos significativos. El fracaso de su ambicioso y vigoroso *élan* racionalizador es una demostración cabal del debilitamiento de la línea racionalista dentro del Partido Colorado.

En la erosión de la matriz batllista de relacionamiento entre técnicos y política operaron varios factores. En primer lugar, la renovación del elenco dirigente: así como los políticos del "primer batllismo" se destacaban por su sólida formación en cuestiones de gobierno, la nueva dirigencia batllista mostraba mayor vocación e idoneidad para la lucha electoral que para el manejo del Estado y las políticas públicas. En segundo lugar, la gran importancia que adquiere el empleo público en las estrategias de supervivencia política de los partidos políticos. En realidad, como ha explicado Solari, el uso electoral del empleo público comenzó luego de la crisis del 29. A partir de esa fecha, los partidos políticos uruguayos "se lanzaron en una carrera de creación de cargos públicos", buscando ampliar sus apoyos electorales y disminuir las tensiones sociales (Solari 1965: 147). Cabe precisar que la explosión del empleo público no se registró durante los años del terrismo sino durante las décadas siguientes: desde 1931 a 1941 el número de funcionarios públicos pasó de 43.000 a 57.000; sin embargo, desde 1941 a 1955 esta cifra trepó hasta 166.000 (Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé 2002).

En definitiva, durante la era de apogeo de Luis Batlle, pese a algunos intentos que apuntaron en el sentido contrario, la capacidad técnica del Estado se debilitó. La dirigencia política de la época priorizó la satisfacción de las demandas de su clientela a la racionalización de las políticas. La reforma de la constitución de 1951, nacida de esa misma lógica que

subordinaba la construcción del Estado a las disputas políticas coyunturales, lejos de apuntar a corregir esta tendencia hacia el particularismo, la agravó sensiblemente.[16]

Desencuentros entre el discurso racionalista y el Partido Nacional

El Partido Nacional no fue, durante la primera mitad del siglo XX, un sitio especialmente hospitalario para el discurso racionalista. Dos factores estrechamente vinculados contribuyeron a conformar este perfil. En primer lugar, la hegemonía interna del sector caudillista del partido, encabezado por Luis Alberto de Herrera. La incorporación de conocimiento especializado en el gobierno no era una de las prioridades ni de la doctrina ni de la conducta política del herrerismo. Uno de los rasgos más característicos del pensamiento de Luis Alberto de Herrera era su radical desconfianza hacia las teorías abstractas. En 1914, en un debate parlamentario, dijo Herrera:

> "Al resolver estas cosas por doctrina y con libros –cuando nunca falta un libro para probar que ahora es de noche– me parece que se coloca el asunto fuera de terreno; y yo, que soy un hombre de hechos, y cada día, felizmente para mí, menos universitario, no me dejo seducir por las observaciones de índole abstracta, por la doctrina pura, deslumbradora y fácil, precisamente por eso, porque no resuelve casos concretos".[17]

En segundo lugar, el alejamiento del sector doctoral del partido, denominado desde comienzos de los años treinta, nacionalismo independiente. Al interior de esta corriente, dentro de la cual se destacaban las figuras de Juan Andrés Ramírez, Gustavo Gallinal, Eduardo Rodríguez Larreta, Washington Beltrán y Carlos Quijano, el discurso racionalista tendrá un arraigo mucho más importante que en el ala herrerista.

La figura emblemática del racionalismo blanco fue, durante los años cuarenta y cincuenta, el doctor Carlos Quijano. En su fugaz pasaje por el Parlamento pero, principalmente, desde su legendaria trinchera periodística, el semanario *Marcha*, Quijano cuestionó severamente la "política criolla" y pregonó con insistencia la necesidad de racionalizar las políticas públicas. Su enfoque se encuadraba perfectamente en la tradición racionalista e idealista de los viejos "doctores". Quijano cuestionaba tanto los fines como los medios. En el terreno sustantivo, consideraba que la política nacional se manejaba con arreglo a intereses mezquinos, tanto económicos como políticos. En su lugar, pregonaba la necesidad de una política "arielista", idealista y programática. En el plano de los medios, opinaba que la política uruguaya era absurdamente empirista e improvisada. Exigía, por lo tanto, una profunda racionalización de la política que la asentara en programas y en saberes especializados. Por eso mismo, para él, era esencial crear una Facultad de Ciencias Económicas.[18]

A partir del golpe de 1933 y hasta las elecciones de 1946, la Agrupación Nacionalista Demócrata Social dirigida por Quijano se negará a participar en las elecciones. La postura abstencionista buscaba poner de manifiesto la radical discrepancia de este grupo con los sectores que protagonizaron el quiebre de 1933 y con los "posibilistas" que, en 1942, valoraron que la mejor manera de restablecer la democracia era mediante un "golpe bueno", ejecutado por uno de los golpistas del 33. El obstinado abstencionismo de Quijano y su grupo tiene consecuencias muy importantes en la evolución de la corriente racionalista en Uruguay. Durante casi tres décadas, el Partido Nacional quedará prácticamente en manos de la corriente caudillista. Mientras tanto, la prédica principista de Quijano irá ganando adeptos entre las nuevas camadas de intelectuales.

El golpe del 33 no significó solamente el quiebre de la naciente democracia uruguaya. Además, tuvo un impacto muy fuerte en la relación entre intelectuales y política. Decía Aldo Solari:

> "Hasta la crisis de 1929, los intelectuales encontraron en los partidos políticos tradicionales, una posibilidad de acceso y de influencia que parece haber sido percibida como bastante satisfactoria. Ya como técnicos independientes, ya como dirigentes políticos sintieron que sus preocupaciones por el país tenían un eco suficiente y se percibieron cumpliendo su misión [...]. En la época los intelectuales son moderadamente inconformistas [...]. *El golpe de Estado de 1933 marca la iniciación de un proceso de cambio profundo [...]. Lo sustantivo es que el país volvió a la normalidad institucional por un pacto, o si se quiere por varios pactos, entre los políticos de la dictadura y los de la oposición, pacto o pactos que la mayoría de los intelectuales de izquierda consideraron una traición inadmisible a los principios que, alguna vez, todos los dirigentes de la oposición parecieron aceptar.* Fueran los intelectuales o los políticos los equivocados, o unos y otros, el hecho es que comienza aquí el alejamiento entre los intelectuales y el poder político representado por los partidos tradicionales, alejamiento que se irá haciendo cada vez más fuerte hasta terminar en un abierto conflicto" (1965: 729-731).[19]

A partir del "recodo del 33" la intelectualidad nacional se irá ofuscando crecientemente con los partidos tradicionales. Con el paso del tiempo, las estructuras y dinámicas políticas le parecerán cada vez menos apropiadas. Dos décadas después de muerto Batlle y Ordóñez, los intelectuales empezaron a volver a experimentar su viejo y característico malestar con el poder político.

Convergencia crítica: Benito Nardone y los intelectuales ruralistas

A comienzos de los años cuarenta, los pequeños y medianos productores del campo no se sentían expresados ni por la Federación Rural, en la que prevalecían los intereses de los grandes productores, ni por la

política de sustitución de importaciones del partido de gobierno que favorecía a los empresarios y obreros industriales, y a los empleados públicos. Gracias al impulso de Benito Nardone y de Domingo Bordaberry (ex senador colorado y dirigente gremial), el ruralismo, el movimiento gremial que expresó el malestar de estos sectores de la actividad agropecuaria, consolidó paulatinamente su organización y extendió su área de influencia: en 1940 se fundó el *Diario Rural*; en 1947 salió al aire Radio Rural; el 25 de agosto de 1951 la Liga Federal de Acción Ruralista aprobó sus estatutos (Reyes Abadie 1984).

Durante los años siguientes el ruralismo obtuvo el apoyo de algunos intelectuales de renombre como Washington Reyes Abadie, Alberto Methol Ferré, José Claudio Williman (h) y Carlos Real de Azúa (Jacob 1981: 160-161). El ruralismo, esa suerte de "conciencia crítica" del campo, y los intelectuales de la época, representados por el grupo mencionado que se refugiaría, a partir de 1955, en el Centro de Estudios Económicos Artigas fundado por Nardone, convergían en un punto esencial: ninguno de ellos confiaba en los partidos tradicionales como instrumentos de regeneración económica y social del Uruguay. Es posible que esta misma desconfianza hacia los grandes partidos uruguayos de la época pueda ayudarnos a entender por qué, muy poco tiempo después de consumada la alianza con el herrerismo, la mayoría de los intelectuales ruralistas se alejaron de Nardone.

El ruralismo jugó un papel determinante en la vida política del Uruguay durante la década del cincuenta: en 1958, una sorpresiva alianza electoral entre el herrerismo y el movimiento ruralista, aseguró la victoria del Partido Nacional y, al mismo tiempo, la derrota dentro de esta colectividad de los adversarios de Luis A. de Herrera nucleados en la Unión Blanca y Democrática (UBD). Sin embargo, no es este aspecto de su legado político (su decisiva incidencia en las elecciones de 1958), lo que más me interesa destacar ahora, sino algunos de sus aportes programáticos y doctrinarios. El ruralismo dejó algunos legados ideológicos importantes, desde su reivindicación del artiguismo hasta su intensa campaña a favor de la creación de un Banco Central. Aunque escapa a los límites de este trabajo la realización del inventario exhaustivo de estos legados, sí es necesario repasar dos de sus principales aportes programáticos tanto en materia constitucional como en el campo de la doctrina económica.

En el plano institucional, el ruralismo pregonó con insistencia la necesidad de derogar el colegiado instaurado en la constitución de 1952. En este sentido, alimentó la corriente reformista que terminará cristalizando en la reforma de 1966. Además, su propuesta de reforma constitucional proyectaba, entre otras innovaciones como la de crear un Banco de Previsión Social, la instauración de un poderoso Banco Central, integrado con representación de los intereses financieros, comerciales, industriales y agropecuarios. Con el movimiento ruralista, el debate sobre la necesidad de un Banco Central ganó un espacio muy importante en la agenda pública.

En el plano del debate acerca del modelo de desarrollo económico, el ruralismo contribuyó a acortar la distancia entre liberalismo económico y planificación, y fortaleció el frente político de los partidarios de la subdivisión de la tierra (construyendo un puente entre esta vieja bandera política del batllismo y el Partido Nacional). Revisemos estos dos asuntos más detenidamente.

La doctrina económica ruralista defendía muy rotundamente la necesidad de retornar a la era del liberalismo económico: "moneda sana y a la par", eliminación de los tipos de cambio múltiples, "comercio libre" (Jacob 1981: 127-134). Sin embargo, la doctrina ruralista no se limitaba a reclamar libertad económica: además, proponía la "planificación de la economía nacional" con participación de los "sectores económicos y sociales". Inspirándose explícitamente en el pensamiento y en la experiencia gubernativa de la Democracia Cristiana de posguerra, la doctrina ruralista propugnaba "la Libertad Económica Planificada": "ahora nace con el segundo medio siglo la Libertad Económica Planificada, que es la esencia de la Democracia Cristiana [...]. Para esto se requieren las mesas redondas, donde todos los sectores sociales y económicos, con iguales derechos y deberes, jerarquías y respetos, defienden sus intereses, armonizándolos, para así llevar adelante el progreso y la justicia social" (citado por Jacob 1981: 130).

La propuesta de la planificación económica no era ajena ni a la doctrina ni a la práctica gubernativa de los partidos cristianos del medio siglo: algunos de estos partidos (por ejemplo, la DC italiana y el MRP francés) integraron gobiernos que prepararon y ejecutaron planes económicos en el marco del Plan Marshall. Aun considerando estos elementos, debe precisarse que la planificación económica no representaba la "verdadera esencia" del pensamiento democristiano. Simplificando, puede afirmarse que, en realidad, la doctrina económica y social democristiana de la época estaba constituida por dos ideas. En primer lugar, por su búsqueda de un camino distinto al del capitalismo liberal (al que acusaba de "dejar sin defensa al trabajador"), y al del socialismo marxista (con el que discrepaba en la crucial cuestión de la "socialización de los medios de producción"): para la doctrina democristiana el Estado debe dirigir la economía, pero respetando el principio de subsidiariedad (puede y debe ayudar a los individuos, familias y colectividades, pero sólo en caso de verdadera necesidad). Es probable que la política económica impulsada por Ludwig Erhard en Alemania Federal, durante los quince años de predominio político del canciller Konrad Adenauer y de los partidos demócrata-cristianos (CDU y CSU), constituya la ilustración más clara del enfoque moderadamente liberal que caracterizaba la doctrina económica democristiana. El segundo rasgo realmente esencial de la doctrina económica y política democristiana es su clara legitimación de la expresión pública de los intereses sociales, y su insistencia en la necesaria armonización entre ellos (Letamendia 1977: 24-27).

En definitiva, para el ruralismo, liberalización, planificación económica y concertación social formaban un todo coherente. En sintonía con el moderado liberalismo de Ludwig Ehrard, confiaban más en el mercado que en el Estado; a tono con la doctrina democristiana, entendían el concepto de "planificación económica", como "armonización" racional de intereses sociales. De allí la enorme importancia que se le asignaba a la creación del Banco Central: el nuevo instituto estaba llamado a constituirse en el ámbito privilegiado de expresión y conciliación racional entre los diversos intereses sociales. De este ámbito –concebido prácticamente como un Ministerio de Economía o una Oficina de Planificación– deberían emerger los principales lineamientos monetarios ("moneda sana"), cambiarios (eliminación de los tipos de cambio múltiples) y comerciales (reestructuración de aranceles) sobre los cuales se apoyaría la nueva estrategia de desarrollo económico nacional.

Según el ruralismo, Uruguay debía modificar profundamente las bases de su esquema productivo, abandonando el "modelo urbano-consumidor" para regresar a su "realidad esencial de país agropecuario" (Reyes Abadie 1984). Este "regreso al campo" llevaba implícito un designio reformista de explícita raigambre artiguista: "tierra para quien la trabaja". El ruralismo era partidario de una reforma agraria de orientación propietarista (Jacob 1984). Al aliarse con un sector partidario de la reforma agraria como el ruralismo, el herrerismo pudo borronear su característico perfil conservador. Desde el punto de vista de la competencia política, esto debe haberle permitido a este sector en particular, pero en general a todo el Partido Nacional, disputar más exitosamente los votos de centro en el eje izquierda-derecha.

La reforma política, la planificación de la economía nacional –entendida como concertación de intereses orientada hacia la liberalización económica–, la necesidad de un Banco Central, y la reforma agraria, propuestas fundamentales en la doctrina ruralista, volverán a emerger claramente durante la preparación del Plan Nacional de Desarrollo de la CIDE. [20]

La introducción del pensamiento cepalino en Uruguay

Durante la década del cincuenta, el viejo discurso racionalista halló un ámbito institucional especialmente acogedor dentro de la Facultad de Ciencias Económicas. En ese marco experimentó una importante mutación, al entrar en contacto con la doctrina estructuralista que empezaba a cautivar a los estudiosos de la economía en América Latina. En el terreno intensamente roturado por la *conciencia crítica*, en el viejo surco del discurso racionalizador tan caro a la intelectualidad nacional, las ideas de CEPAL encontrarán un entorno sumamente propicio para anidar y reproducirse. El viejo discurso racionalista se vaciará en el molde estructuralista, y se expresará, unos años después, en el lenguaje de la planificación indicativa.

El "Manifiesto" de Prebisch llegó a los cursos de la Facultad de Ciencias Económicas a mediados de 1950. El principal introductor del pensamiento cepalino en Uruguay fue el contador Luis Faroppa, director del Instituto de Economía Monetaria y Bancaria. Enrique Iglesias ha relatado ese momento en los términos que siguen:

> "El paradigma cepalino o estructuralista [...], aterrizó en esta Casa de Estudios, en el salón 4, en el año 1950. En esa época cursábamos la cátedra de Economía II que enseñaba el profesor Faroppa, cuando llegó el Informe de CEPAL del año 1949. El Profesor Faroppa interrumpió el curso a mitad de año [...] y nos puso a estudiar en detalle el Informe, que para todos nosotros fue verdaderamente revelador, porque significó el descubrimiento de una realidad que el pensamiento neoclásico ignoraba. Descubrimos otra América Latina, hechos concretos, y nos sentimos identificados con los mensajes que contenía el Informe de la CEPAL" (Iglesias 2000: 43).

El Instituto de Economía Bancaria y Monetaria de la Facultad de Ciencias Económicas, que había sido creado en 1949, es una estructura clave en la historia de la planificación indicativa en Uruguay. Fue la fuente principal de difusión del pensamiento cepalino. A lo largo de los años cincuenta, Faroppa, Wonsewer e Iglesias, entre otros, irán profundizando en el estudio de las nuevas teorías del desarrollo y en el análisis de la problemática de la economía uruguaya desde el enfoque estructuralista.

El año 1950 es muy importante por una segunda razón: se realizó en Montevideo la tercera reunión de la CEPAL, en la que se lanzó el proyecto industrializador. El documento final de esa reunión, denominado Consenso de Montevideo, fue preparado por Pierre Mendès-France, que presidía la delegación de Francia.

En 1954 y, en buena medida, como consecuencia del creciente interés en la economía desatado por la CEPAL, se produjo una importante reforma del Plan de Estudios de la facultad. La carrera abandonó definitivamente el esquema "comercialista" que había heredado de su origen, y se orientó mucho más claramente hacia los problemas del desarrollo económico. A partir de esta reforma, el Instituto de Economía Bancaria y Monetaria pasó a denominarse Instituto de Teoría y Políticas Económicas (en los sesenta pasaría a denominarse, simplemente, Instituto de Economía). Además se creó la cátedra de Política Económica I que dictará durante muchos años Enrique Iglesias, con la colaboración de Walter Lusiardo Aznárez (desde 1957) y de Celia Barbato (desde 1959).

Además de esta labor de investigación, los cepalinos uruguayos se ocuparán de ir estrechando vínculos con la sede de CEPAL en Santiago. El seminario organizado por la Universidad de Chile en 1957 para discutir la posición del FMI acerca de la inflación (a propósito del sonado informe al gobierno chileno de la Misión Económica y Financiera Klein y Saks[21]) es un momento decisivo en el vínculo entre los cepalinos

uruguayos y los de la sede central en Chile. Wonsewer, Faroppa e Iglesias fueron invitados por el Instituto de Economía de la Universidad de Chile a participar en ese seminario. Allí tomaron contacto con importantes figuras del pensamiento estructuralista de la época como Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, Julio Melnik y Luis Escobar Cerda.

La tarea del Instituto de Economía fue muy importante en la década previa a la institucionalización de la planificación en Uruguay. Allí se estudió el enfoque cepalino y se hicieron las primeras investigaciones sobre problemas estructurales del desarrollo económico en Uruguay. Desde allí se irradió el enfoque desarrollista hacia las nuevas generaciones de estudiantes universitarios que integrarían, durante el primer lustro de la década del sesenta, los equipos técnicos que prepararon el Plan Nacional de Desarrollo, en el marco del fuerte impulso recibido desde la Alianza para el Progreso.

Sumario

La racionalización de la política constituye una demanda tan antigua como el propio Estado uruguayo. Durante el siglo XIX, esta demanda fue formulada por los "doctores", quienes aspiraban a sustituir a los "caudillos" en la dirección de los asuntos públicos. Culminando un proceso de convergencia iniciado durante las últimas tres décadas del siglo XIX, durante los años del "primer batllismo" la brecha entre "doctores" y "caudillos" se acortó sustancialmente. El impulso racionalista del "primer batllismo" persistió durante los años treinta y comienzos de los cuarenta, encarnado en figuras como Gabriel Terra, César Charlone, Tomás Berreta y José Luis Buzzetti. Desde mediados de la década del cuarenta y pese a algunos intentos importantes pero aislados como el protagonizado por Nilo Berchesi en el Ministerio de Hacienda entre 1949 y 1950, la matriz racionalista se debilitó sensiblemente, en consonancia con el ascenso de un nuevo elenco político batllista liderado por Luis Batlle Berres. Al mismo tiempo que dentro del Partido Colorado el discurso racionalista cedía terreno a las dinámicas particularistas, dentro del Partido Nacional se consolidaba la hegemonía del caudillismo herrerista y la marginación del ala doctoral. Como consecuencia de ambos procesos, los intelectuales uruguayos volvieron a tomar distancia respecto a los partidos tradicionales. Algunos intelectuales de renombre alimentarán la doctrina y el programa del movimiento ruralista que lideraba Benito Nardone. La doctrina ruralista, con su defensa de la "libertad económica planificada" y de la reforma agraria, facilitará la aproximación del gobierno herrero-ruralista electo en noviembre de 1958 a las propuestas reformistas de la Alianza para el Progreso. Por otro lado, a comienzos de la década del cincuenta, llegó a Uruguay la onda expansiva del pensamiento cepalino. El Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas fue, a la vez, la puerta de entrada y el principal mecanismo de difusión del nuevo paradigma en Uruguay.

NOTAS

1. Desde su definitiva instalación en 1849 hasta mediados de los años setenta, la Universidad tuvo por filosofía oficial la doctrina francesa del espiritualismo ecléctico, que lideraba Victor Cousin. La difusión de esta escuela en Uruguay, que se incrementó notablemente en los años del sitio de Montevideo, está ligada al magisterio filosófico de Plácido Ellauri. Aunque pretendió situarse en el punto medio entre empirismo e idealismo, en realidad era una doctrina que se apoyaba "en la vieja metafísica racionalista" y "que guardaba un manifiesto desdén por las ciencias naturales" (Ardao 1950: 22-23).
2. Esta cita de Batlle y Ordóñez fue tomada de Cheroni (1986: 146). Debo el conocimiento de esta interesantísima obra a Raúl Jacob y José Rilla.
3. Sobre el avance de la corporación médica durante el "primer batllismo", ver: Barrán, José Pedro, *Medicina y sociedad en el Uruguay del novecientos*, EBO, dos tomos (1992 y 1993).
4. Algunos aspectos del avance de la regulación a partir de los treinta pueden verse en Bertino, Bertoni, Tajam, Yaffé (2001: 53-59).
5. Esta información me fue proporcionada por Agustín Canessa, entrevista del autor, 2000. Según Canessa, Raúl Previtalli tuvo una prolongada actuación en oficinas técnicas como Tribunal de Cuentas y Oficina del Impuesto a la Renta. Schellemberg Orloff fue catedrático de Estadística en la Facultad de Ciencias Económicas (Bucheli 1997: 9).
6. La creación de esta Comisión puso a Uruguay a la vanguardia de América Latina en investigación agropecuaria aplicada. Ver: Frick Davies, Carlos, "Bosquejo histórico de la agropecuaria uruguaya", en *Academia Nacional de Economía* (1984: 203).
7. José Luis Buzzetti (1901-1977) se graduó como ingeniero de Puentes y Caminos en 1925. Se desempeñó en diversos cargos: dibujante de la Dirección de Hidrografía; ingeniero de la Dirección de Saneamiento; vocal en el directorio de la Administración Nacional de Puertos; presidente de la delegación uruguaya a la Comisión Técnica Mixta de los puentes entre Uruguay y Argentina; director de Hidrografía. Además, fue docente, escritor, y... presidente del Club A. Peñarol en el período 1952-53. Estos datos me fueron proporcionados por Raúl Jacob.
8. Debo el conocimiento de este libro al profesor Raúl Jacob.
9. Los autores hacen muy frecuentes referencias a la experiencia de Brasil. Durante toda la década del cuarenta, pero especialmente a partir de 1943, existió en ese país un amplio debate público acerca de la planificación. Fue la llamada "controversia del planeamiento", que enfrentó a los primeros economistas desarrollistas, liderados por Simonsen, con los teóricos del liberalismo encabezados por Gudin. Volveré sobre este asunto en el capítulo 5.
10. Énfasis AG.
11. Berreta, Tomás, "Manifiesto al país", publicado en el diario *El Día*, domingo 17 de noviembre de 1946.
12. Nilo Berchesi integró la primera generación de estudiantes (1936) de la Facultad de Ciencias Económicas, creada en 1934 a partir de la Escuela de Comercio. En la misma facultad obtuvo el título de doctor en Economía con medalla de oro. Se incorporó tempranamente al cuerpo docente de la facultad, desempeñándose como profesor de Finanzas. Durante los primeros años de la dictadura fue decano-interventor.
13. Esta información aparece en Hall, John, *La Administración Pública en el Uruguay* (1954). Citado por Berchesi, Nilo, "Presupuestos del sector público en el Uruguay en la constitución de 1967", en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, núm. 28, agosto de 1967, Montevideo, p. 121.
14. Cobré conciencia del papel de Nilo Berchesi en la trama de la planificación en Uruguay gracias a la excelente monografía de Constenla, Fernández y Varoli (1973).
15. Un completísimo panorama del ambicioso programa de modernización encarado por Nilo Berchesi desde el Ministerio puede leerse en el "Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General" del 15 de febrero de 1951. Ver: *Diario de Sesiones de la Asamblea General*, 1951, tomo 27, pp. 191-125.

16. Vale la pena transcribir el testimonio del embajador británico de la época:"El gobierno uruguayo, tal como está constituido actualmente, carece de cualquier organismo central de planificación económica. No tienen Ministerio de Comercio, y las funciones comparables a nuestro Ministerio de Comercio (y Tesoro) se dividen entre el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República, en menor medida, el Ministerio de Industria y Trabajo. No existe un servicio bueno de estadísticas, y tales estadísticas como se producen generalmente están cinco, seis, meses atrasadas. Bajo el Consejo Nacional la falta de coordinación en el manejo de los problemas económicos parece haberse transformado, si hay que decir algo. Los ministros ahora tienen menos responsabilidad que antes y actúan más como jefes de departamento, bajo la constante supervisión del Consejo Nacional. Puede decirse, por lo tanto, que los asuntos económicos y financieros son ahora administrados con menos resolución y eficiencia que antes, y asuntos relativamente pequeños se remiten al Consejo Nacional, excedido de trabajo, con el consecuente enlentecimiento de la maquinaria global del gobierno". Informe núm. 970, 5 de mayo de 1953, Douglas Howard, embajador británico. Ver: Nahum, Benjamín, *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay, Tomo XI: 1952-1955*, Universidad de la República, Montevideo, 1999, p. 180. Gentileza de Raúl Jacob.
17. De Herrera, Luis Alberto, *Acción Parlamentaria* (I), Cámara de Representantes, tomo 1, 1987, p. 323. Sobre el pensamiento herrerista, ver: Lacalle, Luis Alberto, *Herrera. Un nacionalismo oriental*, EBO, 1989; p. 141; Panizza (1990: 36-42); Rilla (1990: 118-123); De Armas, Gustavo, "La inscripción pluralista del liberalismo en la construcción de la poliarquía uruguaya", *Cuadernos de CLAEH*, núm. 83-84, Montevideo, 1991.
18. Decía en 1928: "Nuestro país no tiene estadísticas. Estamos todavía sin saber cuál es nuestra población. Y cito detalles: vivimos con un censo de 1908 [...] En este país no se sabe el costo de la vida actual, lo que representa, si es mayor o menor su costo ahora que hace diez años. Miren ustedes que *sin estos datos esenciales no hay política económica, ni financiera posible.* No tenemos balanza de pagos [...] Tomemos cualquier otro problema fundamental del país: el régimen impositivo. Es una de las cosas más complejas, más abstrusas y menos científicas que conozco. Cualquier otro problema de índole económico o financiera del país está más o menos en las mismas condiciones. Vean, pues, la necesidad urgente que nosotros tenemos de crear de una vez por todas una Facultad de Ciencias Económicas, que sea el centro de dirección, de contralor y de previsión en esa materia [...] *Yo entiendo que el problema fundamental de nuestra democracia está ligado precisamente a la creación de técnicos en materia de economía.* [...] Fíjense ustedes cómo esta orientación política que yo les he venido diseñando, vincula así el problema de la creación de la Facultad de Ciencias Económicas a todo el problema de la consolidación de nuestra democracia. *Es preciso que la democracia se haga técnica*, si la democracia quiere mantenerse, porque [...] los hechos son más fuertes que las palabras y si no resolvemos los hechos, los hechos un día nos aplastarán" (Quijano 1992: 73-74). Énfasis AG.
19. Énfasis AG.
20. Agradezco a Romeo Pérez Antón y a Raúl Jacob por haberme orientado en mi aproximación al estudio de la ideología ruralista y del pensamiento democristiano de esa época.
21. La Misión Económica y Financiera Klein y Saks elaboró un programa de estabilización para la economía chilena, que se aplicó desde setiembre de 1955 hasta diciembre de 1956. Además, formuló un conjunto de ideas sobre el futuro de Chile. Ver: *El programa de estabilización de la economía chilena y el trabajo de la Misión Klein y Saks*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, mayo de 1958. Volveré un poco más detenidamente sobre este informe en el capítulo 4.

Capítulo 3. La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

De la Operación Panamericana a la Alianza para el Progreso[1]

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, la política estadounidense en materia de cooperación con el desarrollo se apoyó en una idea muy sencilla: los Estados Unidos sólo debían colaborar con los países que habían pagado el costo de la "lucha por la libertad". Esto significaba, fundamentalmente, ayudar a Europa –Plan Marshall mediante–[2] y dejar librada la suerte de América Latina a sus propias fuerzas, partiendo de la base de que los países latinoamericanos, lejos de verse perjudicados, se habían beneficiado económicamente por la guerra mundial. La ayuda de Estados Unidos a América Latina, de acuerdo a este enfoque, debía limitarse a la cooperación técnica y a los préstamos del Banco Mundial y del Export-Import Bank.

Los países latinoamericanos protestaron cada vez más enfáticamente contra esta política, en sucesivos foros del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA (Quitandinha, 1954; Buenos Aires, 1957). En mayo de 1958, luego de la conflictiva gira del vicepresidente Richard Nixon por ocho países latinoamericanos, Juscelino Kubitschek, presidente de Brasil, intentó persuadir al presidente Eisenhower de impulsar un viraje radical de la política estadounidense hacia América Latina. La ingeniosa iniciativa de Kubitschek, conocida como Operación Panamericana, retomaba la antigua demanda de un Plan Marshall para América Latina: la colaboración de EEUU era reclamada por Kubitschek en nombre de la "causa de Occidente", desafiada por "la amenaza materialista y antidemocrática del bloque soviético" (Cervo y Bueno 1992: 259). La Operación Panamericana de Kubitschek desató el proceso que culminaría, tres años después, en la firma de la Carta de Punta del Este y, un poco antes, en la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La nueva política estadounidense hacia América Latina se consolidó y potenció a raíz de la Revolución cubana (enero de 1959) y de la victoria de John Kennedy, candidato del Partido Demócrata, en las elecciones presidenciales (noviembre de 1960).

La nueva política exterior hacia América Latina, pues, no nació de una súbita inspiración de Kennedy. En realidad, el viraje hacia el panamericanismo comenzó a fines de los cincuenta, durante la administración Eisenhower. Ciertamente, Kennedy transformó el panamericanismo en uno de los ejes centrales de su breve gobierno. Para terminar

de articular su plan Alianza para el Progreso, solicitó que un grupo de diez dirigentes latinoamericanos residentes en Washington y afines a la idea de una alianza interamericana, prepararan un memorándum sobre los problemas regionales. El selecto grupo estuvo integrado, entre otros, por Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Jorge Sol Castellanos, José A. Mora y Felipe Herrera.[3] El documento incidió profundamente en la visión del presidente Kennedy: según Sol Castellanos, al menos ocho de los diez puntos propuestos en dicho memorándum fueron recogidos por el presidente norteamericano.[4]

La Carta de Punta del Este

Durante los primeros meses del año 1961, el nacimiento de la Alianza para el Progreso y el enfrentamiento entre Estados Unidos y Cuba ocuparon el centro de la agenda política de América Latina. El 13 de marzo de 1961, Kennedy anunció al cuerpo diplomático de los países latinoamericanos reunidos en la Casa Blanca el lanzamiento de la Alianza para el Progreso. El 14 de abril, el ejército estadounidense invadió Cuba en Playa Girón. El 17 de agosto de 1961, los representantes de todos los países miembros de la OEA (con la única excepción de Guevara, el delegado de Cuba), firmaron la Carta de Punta del Este en la que se asentaron las ideas fundamentales de la Alianza. En este tratado se establecieron noventa y cuatro objetivos, en los que se detallaba y cuantificaba las metas a alcanzar. El objetivo ochenta y ocho explicitaba el corazón del tratado: América Latina debía recibir, al cabo de diez años, al menos veinte mil millones de dólares para financiar "programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente".[5]

Este énfasis en la planificación es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más sorprendentes de la Alianza para el Progreso. La administración Kennedy representa un momento exótico en la tradición estadounidense, una extraña inflexión "dirigista", estrechamente ligada a la incorporación de las teorías keynesianas en el gobierno de la economía de los Estados Unidos producido con el triunfo de los demócratas. Kennedy mostraba un vivo interés en la técnica de la planificación indicativa: llegó a enviar una misión oficial a visitar el *Comissariat du Plan*, para aprender de la experiencia de Jean Monnet y de los planes quinquenales franceses.[6]

Los años sesenta fueron, por supuesto, la época de mayor esplendor de la planificación. Socialista o democrática, imperativa o indicativa, participativa o tecnocrática, centralizada o descentralizada, adoptando muy diversas modalidades, la planificación se transformó en la forma normal de orientar las políticas públicas y de gobernar la economía en virtualmente el mundo entero. El auge de esta tendencia en los países capitalistas había comenzado –como hemos visto– luego de la crisis del 29. Durante la Segunda Guerra Mundial y luego de ella gracias al Plan

Marshall, la planificación recibió nuevos estímulos (Hobsbawm 1996: 244-245; 271-275). Finalmente, durante los años sesenta, la onda expansiva del planeamiento conoció un nuevo empuje: se organizaron oficinas de planificación y se elaboraron planes de mediano plazo en los países de Europa que todavía no lo habían hecho. En 1962, en Inglaterra, Noruega e Irlanda; en 1963 en España; en 1966 en Suecia, en 1967 en Italia...[7]

Con la Alianza para el Progreso la planificación indicativa conquistó América Latina. Pese a la existencia de algunos antecedentes importantes y a la perseverante defensa cepalina de la necesidad de la programación económica, la idea de la planificación era muy resistida por importantes actores políticos de América Latina que la asociaban a la ideología y a la experiencia socialistas. Al ser incorporada a la maquinaria de la Alianza para el Progreso, la planificación perdió rápidamente esas connotaciones izquierdistas y "subversivas" que tanto habían obstaculizado su penetración en actores políticos fundamentales. Desde luego, la Alianza no sólo legitimó la planificación: en la medida en que condicionó el flujo del financiamiento externo a la preparación de planes "amplios y bien concebidos" por parte de oficinas especializadas, introdujo un fortísimo incentivo a favor de esta técnica. Más allá de cuánto creyeran realmente en la utilidad de la planificación, casi todos los gobiernos latinoamericanos se embarcaron en la preparación de planes buscando no perder una excelente oportunidad de capturar ahorro externo.

De acuerdo a la Carta de Punta del Este, los planes de desarrollo debían apuntar a resolver los principales problemas económicos y sociales de América Latina. Lo más característico de estos planes es que debían ser verdaderos programas de reforma dirigidos a remover definitivamente los "obstáculos estructurales" al desarrollo latinoamericano. La Carta de Punta del Este proponía un conjunto muy ambicioso de cambios estructurales en los aspectos fundamentales de las economías latinoamericanas, en sintonía con las principales propuestas del programa cepalino de la época: reforma agraria, diversificación de exportaciones, integración regional, racionalización de la sustitución de importaciones, reforma tributaria, administrativa y financiera.[8] Sin embargo, el fuerte énfasis del programa de reformas de la Alianza en los "obstáculos estructurales internos", como ha señalado lúcidamente Fernando H. Cardoso (1977: 30-31), en realidad significaba un cambio de énfasis de gran trascendencia respecto al pensamiento cepalino tradicional que, desde los tiempos del Manifiesto de Prebisch, ponía sistemáticamente el acento en las relaciones comerciales entre los países del centro y los de la periferia ("deterioro de los términos de intercambio" y diferenciales de progreso técnico) y no tanto en la estructura doméstica.

Junto a esta amplísima agenda de cambios en la estructura económica fuertemente tributaria de los enfoques de CEPAL de comienzos de los años sesenta, la Carta de Punta del Este incluía una nutrida agenda

social: planes de vivienda, reforma educativa, política de empleo, sistemas de salud, agua corriente y saneamiento. En mi opinión, este fuerte énfasis en las políticas sociales provenía sólo parcialmente del pensamiento cepalino. Si se revisan los textos de CEPAL anteriores a la Carta de Punta del Este se verá que, aunque se hace referencia a la necesidad –y a la posibilidad– de redistribuir el ingreso para aumentar el "bienestar de las masas", el acento estaba claramente colocado en los problemas de la dinámica económica. El interrogante principal que la CEPAL de Prebisch buscaba resolver era cuáles eran las características específicas del desarrollo capitalista en la periferia (Rodríguez 1981; Bielshowsky 1998): la cuestión social aparece, pero claramente subordinada a la problemática de la dinámica económica. La nueva jerarquía que asumen en la Carta de Punta del Este los problemas sociales ("techo, trabajo, tierra, salud y escuela"), por ende, se comprende mucho mejor a partir de factores políticos. En ese plano, la Carta lleva la impronta de la ideología y de los intereses políticos de los dirigentes que protagonizaron su elaboración. Para la administración estadounidense apoyar políticas sociales constituía la mejor estrategia para prevenir la proliferación del ejemplo cubano; para los políticos del sur, conseguir financiamiento para implementar amplios programas de políticas sociales representaba una excelente oportunidad política de fortalecer sus bases de apoyo electoral.

Para obtener la ayuda financiera comprometida en la Carta de Punta del Este, los países latinoamericanos debían preparar programas de desarrollo "amplios y bien concebidos". Para ello podían solicitar la cooperación técnica del Comité Tripartito OEA-BID-CEPAL. Éste había sido creado por el Acta de Bogotá, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de las agencias, maximizando el impacto de la cooperación internacional y minimizando sus costos. Los gobiernos que así lo desearan podían solicitar al Comité Tripartito el envío de una misión técnica para ayudar en la preparación de los planes. La misión técnica, integrada generalmente por especialistas de las tres instituciones, conformaba un Grupo Asesor de Planeamiento (GAP). El papel de los GAP fue tanto mayor cuanto menor experiencia y capacidad institucional tenían los países en el campo de la programación. Una vez preparados los planes, de acuerdo a la Carta de Punta del Este, debían ser puestos a consideración de un comité ad hoc, integrado por dos o tres de los nueve miembros de la nómina de expertos e igual número de especialistas no incluidos en dicha nómina, uno de los cuales siempre debía ser designado por el país cuyo plan debía evaluarse. Los integrantes de la Nómina, los "nueve sabios" como se los denominara en la jerga de la Alianza, eran designados por el CIES en función de su experiencia y capacidad técnica.[9] El aval del comité ad hoc era imprescindible para que los planes pudieran obtener su correspondiente financiamiento. Al mismo tiempo, y reflejando la tensión entre conocimiento especializado y política doméstica que signaría toda la experiencia, la Carta de Punta del Este establecía que "el

comité ad hoc no podría interferir con el derecho de cada gobierno a formular sus propios fines, prioridades y reformas en sus programas de desarrollo".[10] En el período inmediatamente posterior a la reunión de Punta del Este, se generó una intensa controversia en torno al papel de la Nómina de Expertos que desembocó, en 1964, en la creación del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) y, dos años después, en la renuncia de los "nueve sabios" (OAS-CIES 1973).

La izquierda uruguaya frente a la Alianza para el Progreso

La izquierda se movilizó enérgicamente contra la Conferencia del CIES en Punta del Este. El 27 de julio de 1961 la principal gremial de trabajadores (CTU) y la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) convocaron a un paro general y organizaron caravanas por Montevideo "en solidaridad con Cuba y contra el CIES". El Partido Comunista, el Partido Socialista y el semanario *Marcha*, los tres principales referentes institucionales de la izquierda de la época, la interpretaron como un operativo que tanto en el plano político como en el económico habría de beneficiar solamente al "imperialismo".

Rodney Arismendi sentó la posición del Partido Comunista en un extenso artículo de la revista *Estudios:*

> "Pensar en la 'evolución', es decir, en el 'desarrollo' económico y rápido de los países de América Latina a través de la 'ayuda' de los EEUU es una utopía decadente, un vulgar sueño entreguista [...]. La 'Alianza para el Progreso' puede ser, pues, una empresa de soborno para las clases dominantes de América Latina [...]; pero desde el punto de vista económico solo llegará a ser un instrumento de agravación de la crisis de la estructura económica de nuestros países. Los problemas de fondo de la economía latinoamericana sólo pueden resolverse por una transformación revolucionaria, antiimperialista y agraria".[11]

Vivián Trías, principal ideólogo del Partido Socialista de la época, se refirió a este tema en múltiples ocasiones. En setiembre de 1961 publicó el folleto *El Plan Kennedy y la revolución latinoamericana*. A dicho texto pertenece el pasaje que sigue:

> "La idea de utilizar los organismos internacionales y el asesoramiento de técnicos 'químicamente puros' para encubrir el saqueo de las materias primas y de los intereses de las inversiones que permiten extraer casi 4 dólares por cada uno invertido, fue tomando cuerpo. [...]. Entre el proceso gestador de la Conferencia de Punta del Este y la preparación de la agresión a la Cuba revolucionaria hay una vinculación dialéctica nítida [...]. El 13 de marzo y en un discurso pronunciado ante el cuerpo diplomático latinoamericano en la Casa Blanca, Kennedy anuncia su plan de Alianza para el Progreso. El 14 de abril hace público su propósito de reunir el CIES para mediados de año y el 17 se produce el desembarco en Playa Girón [...]. *Tras la cara sonriente y aniñada de esta nueva imagen del Panamericanismo, tras*

la propaganda interesada implícita en Alianza para el Progreso, alienta el imperialismo de siempre [...]. La Alianza para el Progreso es una expresión cabal del neoimperialismo estadounidense, adaptada a la coyuntura de su crisis de estructura y proyectada en el trasfondo del proceso revolucionario cubano."[12]

También *Marcha* rechazó rotundamente la Alianza para el Progreso. Según Quijano, la reunión de Punta del Este era el "cónclave de los mendicantes":

"América Latina no es coto reservado de Estados Unidos. Creer lo contrario es el vicio congénito de esta espectacular conferencia. Dentro del ámbito continental, con sujeción a las directivas políticas y económicas de Washington no hay solución para nuestro subdesarrollo [...]".[13]

En otro extenso editorial, Quijano volvió a cuestionar la reunión del CIES de Punta del Este:

"Ocurre también que las donaciones llevan entre sus pliegues más de una condición. Sólo se da -y es lógico y natural y explicable y aún dentro de nuestra escala de valores legítimo- a quien se ajusta a las exigencias confesas o tácitas del donante. No se da a quien necesita. Se da a quien se necesita y está dispuesto a servir. *La donación es así la sujeción* [...]. Más allá de lo que se discute con elegancia y refinado tecnicismo en Punta del Este otro planteo cabe hacer [...]. Y es, lisa y llanamente, el de la supervivencia de todo un sistema: el del capitalismo. La Conferencia parte del supuesto de que el régimen capitalista puede salvarse, aunque entre los autores de la misma, aquellos más lúcidos, no oculten el temor de que estemos frente a una de las últimas oportunidades de hacerlo [...]. Si el capitalismo, a diferencia del feudalismo o de la esclavitud, lleva consigo la eternidad, esta conferencia y las medidas que ella adopte pueden tener justificación y viabilidad. Pero si el capitalismo es una categoría histórica más, una etapa en la marcha, no. Con mayor razón, si el capitalismo ya ha entrado en la era de la decadencia, si ya se muestra incapaz e ineficiente además de injusto [...]. Apostar a la *Carta del capitalismo* en estas horas es por lo menos una imprudencia".[14]

Los textos transcriptos permiten tener una noción de la franca hostilidad de las principales vertientes de la izquierda uruguaya (comunistas, socialistas y terceristas) hacia la "Carta del capitalismo". De todos modos, esto no impidió que un contingente numeroso y calificado de técnicos y universitarios uruguayos se incorporaran a las tareas de planificación.

La CIDE: creación, estructura, etapas

La CIDE fue creada el 27 de enero de 1960 por un decreto dictado por el contador Juan Eduardo Azzini, ministro de Hacienda del primer gobierno del Partido Nacional (1959-1962).[15] De acuerdo al artículo 2° de dicho decreto se encomendaba a la CIDE "formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe". Asimismo se establecía que sería presidida por el ministro de Hacienda e integrada además por los ministros de Obras Públicas, Industrias y Trabajo, Ganadería y Agricultura, por el contador general de la Nación, el director de Crédito Público y un director del Banco de la República.[16] Un nuevo decreto del 17 de marzo de 1960 modificó esta integración inicial, incorporando al ministro de Relaciones Exteriores y al presidente del Concejo Departamental de Montevideo.

La creación de la CIDE en tanto organismo encargado de "formular planes orgánicos de desarrollo económico" es, por ende, anterior al lanzamiento público de la Alianza para el Progreso. Esto proyecta una paradoja interesante: un organismo planificador, inventado por Azzini, uno de los más conspicuos impulsores del giro hacia el mercado de la economía uruguaya durante la segunda mitad del siglo. Examinemos esta paradoja más detenidamente.

Sin lugar a dudas, Azzini estaba profundamente convencido de la necesidad de liberalizar la economía de Uruguay, "enferma por un dirigismo exagerado y equivocado". Recapitulando las orientaciones fundamentales de la política económica desarrollada a lo largo de su gestión, decía:

> "La filosofía política seguida por el gobierno en estos últimos cuatro años fue, por un lado, permitir que el libre juego de la oferta y la demanda en todos los sectores estableciera las mejores condiciones de competencia. Al mismo tiempo, en el sector productivo, se amplió el campo de acción de los empresarios de forma tal que la iniciativa y el capital privado iniciaron una sana competencia en la que lógicamente debe sobresalir el más capacitado técnicamente".[17]

Sin embargo, Azzini no era ajeno al "ambiente espiritual" de la época, al clima voluntarista y racionalista de los años cincuenta. Por eso mismo, aun siendo básicamente un liberal, era partidario de racionalizar la economía uruguaya a través del recurso a la planificación. En su concepción, el Estado tenía un rol importante a jugar en la orientación planificada y racional del proceso de desarrollo:

> "Puede afirmarse con total seguridad que una política de desarrollo debe ir acompañada de una racional y moderada intervención del Estado, intervención que ha de concretarse necesariamente en la formulación y ejecución de un plan económico".[18]

Azzini, pues, estaba lejos de ser un "neoliberal" en el sentido actual del término. En realidad, su visión de la economía tiene fuertes puntos de contacto con el moderado liberalismo de Ludwig Erhard:[19]

> "La economía social de mercado tal como la expuso Erhard en 1948 en Alemania, con las naturales adaptaciones a nuestro medio [...] fue en parte el modelo inspirador de la Reforma Cambiaria" (Azzini 1970: 45).

Sin ser un cepalino como sus colegas del Instituto de Economía, tenía un gran respeto intelectual por la figura de Prebisch de quien era amigo personal y a quien propuso, en su momento, para el Premio Nobel de Economía.[20] Siendo un liberal, sin ser "un maniático de los planes", no descartaba el instrumento de la planificación indicativa para "estimular racionalmente" el progreso económico:

> "Más que una planimanía, más que la sustitución de la iniciativa privada por el plan público, corresponde adecuar la actividad privada, orientarla, eliminarle trabas y estimular racionalmente su progreso".[21]

Por ende, la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria –su criatura más recordada– expresa sólo una parte de su concepción económica, su notoria vocación antidirigista, liberalizante y desreguladora. La creación de la CIDE y la preparación de proyectos y planes decenales de desarrollo son la inequívoca manifestación de la otra dimensión fundamental de su visión del gobierno de la economía, su vocación racionalizadora, su prácticamente inevitable tributo al "clima de época":

> "Yo fui liberal en los aspectos que tenía que ser liberal. En lo que el Estado tiene que promover yo era más intervencionista [...]. Dentro del esquema liberal, se puede impulsar, promover. No se puede hacer una falsa oposición entre liberalismo y desarrollismo. Nosotros nunca encontramos una oposición entre la idea liberal de aquel momento y la programación del desarrollo, que había que hacerla necesariamente. Los fanáticos, los dogmáticos, se peleaban: monetaristas a ultranza contra estructuralistas a ultranza. En realidad, nunca hubo dos puntas. Es una falsa oposición".[22]

Para Azzini, en realidad, la reforma cambiaria y monetaria debía ser complementada con otro conjunto de disposiciones que permitieran resolver otros problemas de la economía nacional. En especial, consideraba fundamental la elaboración de un "plan de inversiones y aumento de la producción". Así lo expresó en la sesión del Consejo Nacional de Gobierno en la que propuso la creación de una "comisión" cuya finalidad sería "ofrecer un plan orgánico", con objetivos a corto plazo (dos o tres años), mediano plazo (tres a seis años), y largo plazo".[23]

Por último, aunque no por ello menos importante, es necesario señalar que para Azzini la planificación era un instrumento fundamental para obtener ahorro externo:

"El Gobierno no puede olvidar que en los actuales momentos el coeficiente de ahorro es bajo, lo que se ha reflejado en una descapitalización real de todos los sectores económicos en la última década. El país no puede, sin el riesgo seguro de enfrentarse a un fracaso, abocarse a la realización de todas estas obras [...] contando solamente con el ahorro interno. Debe recurrirse, tal como se ha hecho parcialmente en oportunidades anteriores, al aporte de capital exterior, ya provenga de los organismos internacionales como de fuentes públicas o privadas".[24]

A lo largo de su gestión, pero también en los años posteriores, Azzini demostraría una veta política muy significativa. Sus denuncias públicas acerca del estado en que el batllismo habría entregado la economía nacional lo convirtieron, muy rápidamente, en el enemigo favorito de los colorados.

Operación Uruguay 1

En mayo de 1961 Azzini e Ybarra San Martín, en nombre del gobierno uruguayo, realizan gestiones en Washington ante OEA, BID y CEPAL para obtener el envío de una misión técnica internacional. Esta misión debería evaluar los proyectos incluidos en la Ley de Desarrollo, enviada por el Poder Ejecutivo al Parlamento en diciembre de 1960 y colaborar en la preparación de un plan decenal, en consonancia con las ideas del nuevo presidente estadounidense quien, en marzo de ese año, había lanzado su plan Alianza para el Progreso. La delegación uruguaya permaneció en Washington desde el 29 de mayo al 2 de junio, buscando obtener rápidamente la ayuda para el desarrollo anunciada por Kennedy. El 31 de mayo, el embajador de Uruguay ante el gobierno estadounidense, Carlos Clulow, firmó una nota dirigida a la OEA planteando formalmente la iniciativa.

El gobierno del Partido Nacional, por ende, actuó con una gran celeridad. Antes de la reunión del CIES en Punta del Este, antes del establecimiento de los mecanismos formales de funcionamiento de la Alianza, procuró obtener la cooperación técnica y financiera prometida por Kennedy. La agilidad del gobierno no sólo obedeció al empuje de Azzini. Al Partido Nacional no se le escapaba que para poder conservar el gobierno debía hacer una gestión extraordinaria. *La coincidencia temporal del giro panamericanista en Washington y de la rotación de partidos en el poder en Uruguay, constituía una oportunidad excepcional y, por qué no decirlo, un insólito golpe de suerte.* Después de noventa y tres años de "larguísima espera",[25] al Partido Nacional le tocó acceder al poder en un momento más que favorable. De la *virtù*[26] de los líderes, del talento y de la audacia con que los dirigentes del partido manejaran la oportunidad creada por el nuevo clima de las relaciones interamericanas, dependería la consolidación del Partido Nacional en el gobierno o el regreso a la "pax batllista".

En agosto se realizó la reunión del CIES y se formalizó la Alianza. Unos meses después, el 6 de noviembre, arribó la misión técnica del Comité Tripartito OEA-BID-CEPAL.[27] El 12 de enero de 1962, el Comité Tripartito OEA-BID-CEPAL aprobó la formalización de una Carta de Entendimiento entre el gobierno de Uruguay y la OEA para el envío del grupo de expertos encargados de colaborar en la formulación del plan decenal. Esta Carta de Entendimiento fue ratificada por el gobierno uruguayo el 9 de febrero de 1962. El Comité Tripartito se abocó a designar los especialistas que habrían de integrar el Grupo Asesor de Planeamiento en Uruguay.[28] La Operación Uruguay 1, finalmente, estaba en marcha.

La Secretaría Técnica de la CIDE

La historia de la CIDE después de la reunión de Punta del Este es la historia de su Secretaría Técnica. A su vez, en la conformación de este calificado *think tank*, dos acontecimientos tienen una importancia fundamental: en primer lugar, la designación de Enrique Iglesias como secretario técnico de la CIDE; en segundo lugar, la conformación del Grupo Asesor de Planeamiento (GAP), que será dirigido durante unos meses por Julio Melnick[29] y, desde mediados de 1962 hasta 1966, por Ángel Monti (PNUD). Enrique Iglesias y el GAP constituirán el núcleo fundamental de dirección política y técnica de la CIDE.

La consolidación y despegue de la CIDE está inseparablemente ligada al liderazgo de Iglesias. Entre agosto y noviembre de 1961 Azzini acordó con Israel Wonsewer, decano de la Facultad de Ciencias Económicas, el pase "en comisión" de Iglesias desde el Instituto de Economía al Ministerio de Hacienda, a los efectos de dirigir la Secretaría Técnica de la Comisión.[30] Iglesias había empezado a trabajar en la Facultad de Ciencias Económicas en 1952, a instancias de José Domínguez Noceto. Además de desempeñarse como investigador del Instituto de Economía, fue asistente de Faroppa en la cátedra de Economía Política II y, a partir de 1954, titular de la cátedra de Política Económica I.

Iglesias se negó a incorporarse a la CIDE como funcionario del Ministerio de Hacienda, del cual ésta dependía orgánicamente. Insistió ante Azzini en la conveniencia de realzar el perfil técnico de la tarea de la planificación a través de su participación en ella como universitario. Por eso se decidió crear, junto al cargo de secretario técnico, el de secretario ejecutivo. Para esta función se designó a Jorge Giucci, subsecretario de Hacienda de extracción ruralista que simpatizaba decididamente con la empresa del planeamiento.

La Universidad de la República había tenido, a lo largo de la historia del país, relaciones conflictivas con los gobiernos y con los partidos políticos en general. A partir de los años treinta, la Universidad –cuna por excelencia del racionalismo– había ido tomando distancia del poder político. La autonomía universitaria (aunque limitada al plano político), obtenida en 1958 en pleno auge de la *conciencia crítica*, fue un momento

especialmente importante en este proceso de separación entre los partidos tradicionales y los universitarios. Desde el punto de vista de Iglesias, participar en la CIDE como universitario implicaba enviar a todas las partes involucradas un mensaje muy importante: *los planes que se realizaran no iban a ser patrimonio del gobierno sino del país, no iban a ser los planes del Partido Nacional sino los de la Nación.* Esta decisión, por lo tanto, expresaba una profunda convicción acerca de cómo debería orientarse el proceso de planificación. Hacer planes para el país, y no para un partido, implicaba reclutar los mejores expertos con independencia de su filiación o simpatía política. Esto valía tanto para los uruguayos como para los extranjeros. Como consecuencia de esta política, los grupos de trabajo de la CIDE fueron espacios absolutamente pluralistas, en los que las diferencias políticas no impedían la cooperación. Para Azzini, a su vez, la decisión de Iglesias en el sentido de conservar su adscripción universitaria, le garantizaba un grado importante de apoyo a la Operación Uruguay 1 entre estudiantes y profesionales universitarios, a quienes necesitaba para integrar los grupos de trabajo. La colaboración de estos recursos humanos como ayudantes de los especialistas del Grupo Asesor de Planeamiento era absolutamente fundamental. La cooperación del sector universitario, y muy especialmente, de la Facultad de Ciencias Económicas, era decisiva para el éxito de la Operación Uruguay 1. Sin embargo, borronear el color blanco de los planes implicaba disminuir el atractivo que pudieran tener como capital político para los políticos del Partido Nacional y, por ende, deprimir las posibilidades de que fueran aplicados inmediatamente. *La opción de Iglesias y de los demás expertos fue clara: lo más importante era sembrar la semilla de la racionalización de las políticas en Uruguay, aun al costo de que los cambios no se produjeran de inmediato.* Mucho más importante que el destino del Plan que se debía elaborar, era comenzar el *proceso* que se sabía lento y complejo, de planificación. Este orden de prioridades estuvo claro desde el comienzo. En el primer documento público de relevancia producido por la CIDE (mayo de 1963), puede leerse:

"La elaboración de un plan como documento orientador no es difícil. *Pero el montaje de un proceso de planificación, por el contrario, es una tarea lenta y complicada.* Ella requiere definiciones previas sobre su sentido, las cuales deben estar estrictamente condicionadas a la estructura económica y a los sistemas sociales y políticos de cada uno de los países, así como al fruto de sus experiencias históricas. Es preciso, por tanto, definir el tipo de la programación económica a que se puede aspirar, dadas esas condiciones. En esto, ha sido repetida la experiencia de planes de sólido diseño, que quedaron relegados a cumplir una función teórica, aunque mucho esfuerzo se puso en su formulación. Además, allí donde se ha levantado la bandera de la planificación y se han elaborado planes que, en fin de cuentas, han servido sólo como material de biblioteca, una nueva frustración se ha agregado a las muchas que nuestros países están teniendo, en

términos de bienestar y de progreso social. El País no puede pagar ese precio, y la idea misma de un programa hecho para servir a su desarrollo social, no debería ser malbaratada. *De aquí que la decisión elemental a que se enfrenta el País es la de decidir el establecimiento de la planificación como proceso y como mentalidad de gobierno. Esta tarea exige años antes de perfeccionarse.* Años estos que deben utilizarse en difundir la idea; convencer a remisos y reticentes de que el programa se hace para aprovechar mejor los recursos y no para disminuir la libertad de decisión; crear una mística en todos los niveles, particularmente los políticos, empresarios y obreros; formar técnicos; organizar las oficinas; ampliar las bases de información; diseñar objetivos; establecer metas; precisar políticas, formular proyectos específicos; ampliar los instrumentos; y adecuar las instituciones para la progresiva puesta en marcha del proceso [...]. Sería pues irreal pensar en este momento en una planificación para el Uruguay que tuviera como meta inmediata trabajar con minuciosas proyecciones de un excesivo grado de precisión. *Lo esencial del problema, como antes se expresa, no reside en elaborar planes sino en montar un proceso de programación y acercarse, por aproximaciones sucesivas, a racionalizar la gestión pública y orientar la privada*".[31]

Iglesias desempeñó un papel fundamental en el trazado de las grandes líneas de la estrategia política acerca de cómo debía orientarse el trabajo: priorizar el mediano plazo respecto al corto plazo, la calidad técnica sobre la celeridad, la idoneidad sobre la pertenencia partidaria, la discusión a la imposición, etcétera. Desde el punto de vista estrictamente político, la tarea de Enrique Iglesias, en realidad, estaba muy lejos de ser sencilla. Debía, como he argumentado, lograr que el Plan no fuera sólo un capital político para el gobierno sino un activo de todo el país. Pero además su tarea enfrentaba otros desafíos: debía construir un puente entre un gobierno de centro-derecha y la Universidad, en un momento histórico, ciertamente, muy poco propicio (dos años después de la Revolución cubana y tres años después de la autonomía universitaria); debía convocar a los diversos órdenes universitarios –caracterizados por sus posiciones antiimperialistas– a colaborar con una empresa financiada por Estados Unidos; debía conciliar su identidad de universitario con su papel de "ministro de Planificación" y con su cargo de gerente general en un banco privado; debía lograr que trabajaran en equipo hombres de muchas nacionalidades distintas, de ideologías distintas y de formaciones diferentes; debía tender puentes, armonizar diferencias, encontrar equilibrios, evitar rupturas.[32]

Los técnicos del GAP, por su lado, desempeñaron un papel fundamental pero en otro terreno. Fueron quienes cargaron con la responsabilidad principal en cuanto a las orientaciones técnicas de los planes. Eran funcionarios con experiencia, alto nivel técnico y extraordinaria vocación por la "misión" del desarrollo latinoamericano. Desde el punto de vista político, la gran mayoría eran democratacristianos y socialistas. Pese a que predominaban las posiciones cepalinas, había espacio para diferen-

cias importantes. El testimonio de Alejandro Végh Villegas, que participó durante casi dos años en el GAP permite reforzar esta interpretación:

> "Yo me sentía cómodo con Azzini, me sentía cómodo con Iglesias y me sentía cómodo también con Melnik y Monti, aunque eran más dirigistas que yo. En general toda la orientación del grupo y de los uruguayos en particular no era una orientación muy dirigista. Era una orientación más bien destinada a ir eliminando los errores tan gruesos que habían [...]. No era muy difícil ser *racional*, aunque uno no simpatizara mucho con el vocablo *planificación*, por ejemplo, y prefiriera el vocablo *programación*".[33]

Desde el punto de vista de su origen, un gran número de los integrantes del GAP eran de nacionalidad chilena. Sin embargo, Ángel Monti, que desempeñara un papel tan relevante en todo el proceso, era argentino.[34] Según el propio Monti, entre 1961 y 1966 fueron contratados cerca de noventa y cinco expertos, muy cuidadosamente seleccionados directamente por el propio Enrique Iglesias.

Los integrantes del GAP, por ende, dirigieron los diversos grupos de trabajo que prepararon la información, los diagnósticos y, finalmente, los planes y proyectos sectoriales. En los grupos, actuaban como "investigadores *senior*": enseñaban el oficio de la planificación, las técnicas de la investigación empírica y del trabajo de campo. Fueron asistidos brillantemente por un amplio conjunto de técnicos uruguayos, reclutados fundamentalmente entre estudiantes avanzados y jóvenes egresados de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE). Otra vertiente importante en los recursos humanos de la CIDE fue el contingente de funcionarios públicos –muchos de ellos profesionales– que pasaron en régimen de comisión de servicios a la CIDE, en tareas de diversa responsabilidad. El caso más notorio, obviamente, fue el del propio Enrique Iglesias. En el año 1963, el Secretariado Técnico estaba compuesto por ciento siete expertos: cuarenta y cinco uruguayos y sesenta y dos extranjeros. De los expertos locales, veintiséis eran contratados y diecinueve "pases en comisión" (CIDE 1964).

En la larga lista de *técnicos* compatriotas que colaboraron en algunas de las etapas de la preparación del Plan, junto a Juan Eduardo Azzini y Enrique Iglesias, figuran, entre otros: Duncan Álvarez, Juan José Anichini, Valentín Arismendi, Martín Arocena, Sergio Arrieta, César Arteaga, Danilo Astori, Tulio Balzo, Julio Barañano, Celia Barbato, Benjamín Barreiro, Daniel Beltrami, Alberto Bensión, Olga Bergalli, Alberto Bianchi, Susana Blanco, Ricardo Bonino, José Luis Bruno, Oscar Bruschera, Mario Bucheli, Francisco Buxedas, Agustín Canessa, Raúl Cariboni, Nicasio Castillo, Miguel Cecilio, Miguel Cetrángolo, Nelson Chocca, Ruben Cobas, Alberto Couriel, Ernesto Daragnés Rodero, Juan Carlos Darriulat, Ariel Davrieux, Alberto De la Bandera, Carlos de Mattos, Jorge Durán Mattos, Julio Fabregat, Luis Faroppa, Alfredo Fernández, Ibis Fernández, Claus Fiterman, Julio Fittipaldo, Mario Gandolfo, Martha Jauge, Álvaro Gómez del Valle, José María Gimeno,

José Gil Díaz, Romeo Grompone, Jorge Hernández, Samuel Lichtensztejn, Walter Lusiardo Aznárez, Luis Macadar, Guillermo Macció, Milton Machado, Nilo Márquez, Daniel Hugo Martins, Alicia Melgar, José Noguéz, Raúl Ochoa, Enrique Pais, Yamandú Patrón, Juan José Pecollo, Jorge Peluffo, Juan José Pereira, Antonio Pérez García, Luis Pigurina, Juan Pivel Devoto, Raúl Previtalli, Jorge Puchet, Zulma Puig, José María Puppo, Germán Rama, Ernesto Rivas, Benito Roitman, Jorge Saxlund, Pedro Seré, Lilián Sierra, Aldo Solari, Adolfo Sommer, Ana María Teja, Alfredo Terra, Juan Pablo Terra, Alberto Tisnés, Raúl Trajtenberg, Alejandro Végh Villegas, José Claudio Williman, Israel Wonsewer, Raúl Ybarra San Martín, Ricardo Zerbino, etcétera.[35]

Según estimaciones de los responsables, cerca de trescientos especialistas uruguayos colaboraron en la tarea de preparación de los diagnósticos, planes y proyectos, bajo la orientación de la Secretaría Técnica. La amplitud de la convocatoria de la CIDE la convirtió, según Samuel Lichtensztejn, en un "gran esfuerzo democrático":

> "La CIDE fue un esfuerzo único, en un periodo en que había necesidad de reflexionar acerca de los problemas del país. Una oportunidad que reunió a toda la intelectualidad comprometida o cercana a los problemas económicos, sociales. Fue, en ese sentido, un gran esfuerzo democrático porque había gente que se sentía excluida de determinados círculos académicos. Iglesias logró amalgamar a mucha gente, aprovechando lo que cada uno ya había hecho o venía haciendo. Es cierto que la concepción predominante tenía un sentido peyorativo: muchos consideraban que el desarrollismo no era el camino para el desarrollo *auténtico*. Entre otras cosas, por su vinculación con la Alianza para el Progreso, muchos pensaban que el desarrollismo era algo así como un intento de las clases burguesas para mantener el statu quo. De todos modos, esto no impidió que mucha gente colaborara".

Mapa de los sectores

A medida que la Secretaría Técnica conseguía reclutar recursos humanos (en la Administración Pública, en la Universidad o a través de los organismos internacionales), se iban organizando grupos de trabajo para estudiar sectores específicos. Aunque se procuraba que cada grupo de trabajo tuviera que ocuparse de uno y sólo un sector específico, a menudo el mismo equipo de expertos debió atender problemáticas diferentes. El diagrama era muy variado: existían muy diversas pautas de relacionamiento entre el Secretariado Técnico y los grupos de trabajo sectoriales. Algunos de estos grupos funcionaban directamente dentro de la órbita de la Secretaría Técnica, sobre la base, como siempre, de un esquema de cooperación entre el o los técnicos del GAP y los expertos uruguayos. Otros grupos se formaban dentro de las oficinas del Estado, constituyéndose como "grupos de apoyo a la CIDE". Los "grupos de

apoyo" más notorios fueron los que tuvieron como base el Departamento de Investigaciones Económicas del BROU (los llamados "doce apóstoles"[36]), la Dirección Nacional de Estadística y el Ministerio de Educación. Vale la pena detenerse a repasar la integración de algunos de estos grupos.

A iniciativa del ministro Azzini, el 23 de marzo del 1961 el Poder Ejecutivo había dictado el decreto de creación de la Comisión de Estudio de las Cuentas del Ingreso Nacional (CECIN). Meses después, la CECIN resolvió localizar el trabajo en el BROU, "dadas las disponibilidades del organismo en cuanto a personal universitario capacitado y a medios materiales suficientes". Sin lugar a dudas, el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República (BROU), era uno de los escasos polos de acumulación de información económica que tenía el estado uruguayo de la época. En la dirección del trabajo desempeñaron un papel fundamental dos técnicos del GAP: Alberto Fracchia (OEA), contratado por un año como supervisor general, y Ernesto Monteverde (OEA), contratado por tres años como experto consultor y coordinador. Ángel Monti, por su parte, también colaboró en esta tarea porque, al igual que Fracchia y Monteverde, había participado en la elaboración de las cuentas nacionales de Argentina, en el Banco Central, bajo la dirección de Manuel Balboa. Junto a los expertos del GAP, trabajaron los siguientes funcionarios del BROU: José Noguéz (estadígrafo-jefe), Julio Barañano (estadígrafo-ayudante), Edgardo Noya, Jorge Puchet (asesor económico adjunto del BROU), Juan Adroher, Lelis Breda, Antonio García Díaz, Hugo Lacurcia, Miguel Lezama, Juan Olascoaga, Carlos Shroeder, Abel Sosa, Juan Yerman y Hugo Zucca Casal.[37] En abril de 1963 este equipo logró presentar la primera estimación de las cuentas nacionales. En 1965 el BROU publicó las cifras definitivas, que no modificaron "ni la tendencia ni la interpretación de los resultados presentados en la versión preliminar". Estos datos significaron un avance histórico para el país e impactaron profundamente en la opinión pública.

Desde 1908 en Uruguay no se hacía un censo de población. Como para la Secretaría Técnica de CIDE el dato de la población nacional era absolutamente central para iniciar la tarea de planificación, y teniendo en cuenta que los resultados del censo no estarían disponibles rápidamente, se contrató a Alberto Cataldi, especialista argentino en demografía, a quien se le solicitó la estimación de la población nacional. Cataldi (OEA) fue contratado por tres meses, y trabajó respaldado por un pequeño pero muy calificado equipo nacional de la Dirección General de Estadística y Censos: Julio Fittipaldo (director de la oficina), Guillermo Macció (asesor y responsable de la elaboración de la muestra), Ariel Davrieux y Ruben Cobas. En agosto de 1963 fue publicado el *Análisis demográfico del Uruguay*, estudio que anticipó con un margen de error bajísimo las cifras del censo publicadas en octubre de 1963.[38]

El ministro Juan Pivel Devoto le adjudicaba a la experiencia de la CIDE, en general, y la planificación de la política educativa, en particular,

una importancia muy especial. Un mes después de haber asumido la cartera, Pivel Devoto decidió crear, bajo el estímulo de la conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social (CEPAL-UNESCO) celebrada en Santiago en marzo de 1962, la Comisión coordinadora de Entes de Enseñanza, en el ámbito de su Ministerio. Dentro de esta comisión, se organizó una oficina técnica. Esta oficina asumirá el peso principal en la elaboración del diagnóstico y del plan de educación. Los técnicos contratados por CIDE funcionaron integrados a esa oficina técnica. Como consecuencia de la suma de esfuerzos entre el ministro y la CIDE se conformó un equipo técnico de notable jerarquía que preparó uno de los mejores planes sectoriales de la CIDE: el chileno Rolando Sánchez, ex viceministro de Educación de Chile y funcionario de UNESCO, fue el experto enviado por el GAP; Aldo Solari y Alberto Couriel tenían el cargo de asesores; Germán Rama y Ricardo Zerbino se desempeñaban como coordinadores; Agustín Canessa, Raúl Cariboni, Miguel Cecilio, Carlos de Mattos, Alicia Melgar y Jorge Saxlund fueron colaboradores permanentes; Sofía Aguiar, Aída Müller, Marta Cecilli, Juan José Pereira y Juan J. Aguerre trabajaron como colaboradores. Convergieron en ese equipo varias líneas de acumulación técnica. Por un lado, naturalmente, el aporte que hizo Rolando Sánchez especialmente en materia de técnicas de programación. Por otro lado, la línea de acumulación sociológica sobre la que venía trabajando Germán Rama, continuando los esfuerzos de Antonio Grompone. Pero a estos antecedentes hay que añadirle otro muy importante: entre 1961 y 1962, cuatro estudiantes de la FCE habían reunido sus esfuerzos en la preparación de una monografía final, bajo la rigurosa orientación de Luis Faroppa, acerca de la "Interrelación entre Educación y Desarrollo". Los cuatro estudiantes eran Danilo Astori, Alberto Couriel, Juan José Saldías y Ricardo Zerbino. Esta monografía, en la que se recopilaban y sistematizaban las escasas estadísticas educativas existentes, representó un valioso antecedente para la elaboración del diagnóstico de la educación en Uruguay. [39]

Vale la pena destacar que el "CIDE agropecuario" y el "CIDE educativo" funcionaron con un grado muy alto de autonomía, correspondiéndole a los respectivos ministros la responsabilidad política y técnica y, por ende, el beneficio político por los productos elaborados. Más allá de las similitudes, entre estos dos equipos existió una diferencia muy significativa: mientras que el equipo del "CIDE educativo" estuvo conformado fundamentalmente por técnicos contratados por el Ministerio, el "CIDE agropecuario" funcionó exactamente al revés: los expertos fueron contratados por la CIDE y luego –en mayo de 1965– incorporados al esquema estable del Ministerio en la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPyPA) creada por el ministro Wilson Ferreira. El equipo de trabajo del "CIDE agropecuario", vale la pena resaltarlo, tenía un nivel técnico envidiable: junto al ministro (Wilson Ferreira), al subsecretario (Guillermo García Costa) y al principal experto del GAP (Jesús González), trabajaron

en este sector Antonio Pérez García, Danilo Astori, Celia Barbato, José María Gimeno, Alfredo Terra, López Taborda, Miguel Cetrángolo, Lilián Sierra y Francisco Buxedas.

Secretariado Técnico CIDE: Grupos de trabajo y sectores (1963)

GRUPOS	EXPERTOS GAP	CONTRAPARTE URUGUAYA
Programación general	Monti	Iglesias
Cuentas nacionales	Fracchia, Monteverde	Puchet, Noguéz, Barañano, etc.
Demografía	Cataldi, Grauman	Fittipaldo, Macció, Davrieux, Cobas
Presupuesto por programa	Estupiñán, Martner	Puppo, Bergalli
Problemas monetarios y bancarios		Iglesias, Acuña
Agropecuario	González	Pérez García, Astori, Buxedas, Barbato,Gimeno, Terra, López Taborda, Cetrángolo, Sierra
Industrial	Végh Villegas	Bensión, Peluffo, Machado, Oliveras, Arrieta
Público (Finanzas públicas)	Rojas, Mendive	Seré, Bottaro, Blanco, Parrillo, Gil Díaz, Barreiro, Previtali, Puppo, Bergalli
Proyectos de inversión	García, Grube	Macadar, Roitman,Trajtenberg
Mano de obra / Previsión Social	Knowles, Kessler	Teja, Couriel
Energía	Berenhauser	(UTE, ANCAP)
Transporte		Giribaldi, Puig
Educación	Sánchez	Solari, Couriel, Rama, Zerbino, Melgar, Canessa, Cariboni, Cecilio, de Mattos, Saxlund
Programación regional		Bianchi, Bergalli
Salud	Mardones	Comisión de Planificación del MSP Comienza recién a funcionar efectivamente en junio de 1964
Vivienda	García, Cabello	Terra, Pérez, Chocca, Sommer, Costa, García, Vázquez, Labadie, Hernández, Gómez, Duarte, Arteaga, Cortazzo
Turismo -Telecomunicaciones	García	Roitman
Marco institucional *	Lamas	Daragnés, Pais
Externo	Rojas	Bucheli, de la Bandera, Arocena, Puig, Darriulat, Rivas, Fitermann, Gandolfo, Silva

Fuente: Avance de Tareas 1963 y 1962, Secretariado Técnico, CIDE.
* Más tarde pasaría a llamarse Sector Administración Pública.

La cantidad de sectores y la integración de los grupos de trabajo fueron cambiando con el paso del tiempo. Muchos técnicos trabajaron en varios grupos a lo largo de los años. Durante el período de elaboración del diagnóstico (1962-1963), funcionaron simultáneamente alrededor de veinte grupos de trabajo.

Etapas del trabajo de la Secretaría Técnica

Durante 1962 y 1963 los diversos sectores de la CIDE se abocaron a una tarea muy ardua: recopilar, sistematizar y producir la información imprescindible para la elaboración de un plan serio. En ese sentido, dos tareas adquirieron una centralidad muy especial: en primer lugar, la estimación del PBI y la preparación de las primeras cuentas nacionales de Uruguay; en segundo lugar, el censo de población y vivienda. El sector Demografía y el de Cuentas Nacionales tuvieron, durante esos dos años, un protagonismo muy especial.

Sobre la base de las cuentas nacionales, de la estimación de la población y de las otras contribuciones realizadas por los demás sectores, la CIDE pudo elaborar el *Estudio económico del Uruguay*. Este trabajo fue el primer diagnóstico global de la situación económica y social del país y su contenido causará un profundo impacto en la sociedad uruguaya. Como veremos en el capítulo 4, a partir de la difusión del *Estudio*, las ideas de "crisis nacional" y de "estancamiento estructural" calarán profundamente tanto en la opinión pública como en las elites dirigentes. Naturalmente, la Secretaría Técnica de CIDE hizo un esfuerzo muy importante para maximizar el impacto público de las conclusiones del informe. Durante el segundo semestre del año 1963 se realizaron numerosos ciclos en los canales de televisión, en las radios, reuniones con empresarios y dirigentes sindicales, etcétera. Vale le pena transcribir un pasaje del *Avance de tareas 1963*, redactado a comienzos de 1964 por la Secretaría Técnica. Dice este documento:

> "El interés que despertó el informe del CIDE en todos los sectores de opinión del país, dio como resultado que a partir del mes de junio de 1963, el CIDE fuera invitado a participar en sucesivas reuniones, charlas, conferencias, mesas redondas, audiciones de televisión, pequeños cursillos, etcétera. El Secretariado Técnico del CIDE entendió que no podía sustraer su aporte, ya que negarlo hubiera significado transformar el Informe y sus conclusiones en un simple trabajo monográfico, digno de figurar en la biblioteca de los estudiosos pero inapto para proseguir sobre su base una ambiciosa marcha en la profundización de los problemas de la economía del País y en sus posibles soluciones. Debe destacarse como un hecho positivo [...], que en todas las oportunidades la iniciativa para las reuniones partió de las instituciones, agrupaciones, etcétera. La lista es muy extensa, pero de todas ellas merecen destacarse dos [...]: En primer lugar, la celebrada en el mes de agosto en Colonia Suiza con asociaciones

patronales agrupadas en la llamada Comisión coordinadora para el Desarrollo Económico (COMCORDE) y propiciada por ésta. La reunión abarcó los días 3 y 4 de agosto y la nómina de participantes fue la siguiente: Cámara de Industrias, Cámara de la Construcción y Liga de la Construcción, Comisión coordinadora para el Desarrollo Económico, Asociación de Bancos del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Federación Rural, Bolsa de Valores, Cámara Nacional de Comercio, Asociación Rural del Uruguay, Instituto para el Desarrollo de la Dirección de Empresas, Confederación Granjera del Uruguay. [...]. La segunda reunión que comentamos fue celebrada en Montevideo, durante los días 23 y 24 de noviembre con representantes sindicales, auspiciada por un núcleo de sindicatos obreros. Fueron participantes de la reunión las siguientes asociaciones: Central de Trabajadores del Uruguay, Federación Uruguaya de Empleados del Comercio y la Industria, Sindicatos Textiles, Lanas, Transportes, Cuero, Carnes, Bancarios, Construcción, UTE, ANCAP, Cooperativas Agrarias, SOYP, Telecomunicaciones, Artes gráficas, Salud Pública, Metalúrgicos [...]" (CIDE 1964: II2-II4).

Según el mismo *Avance de tareas 1963*, durante el segundo semestre de 1962 el Secretariado Técnico participó en otras reuniones: dictó conferencias en la Asociación Cristiana de Jóvenes, en Magisterio, en el Instituto Uruguayo de Desarrollo Económico y Social, en el Colegio de Contadores, en el liceo José Enrique Rodó, en la Facultad de Química y Farmacia, en la Universidad de la República; brindó cursillos en el Instituto Uruguayo de Educación Sindical, en el Instituto para el Desarrollo de la Dirección de Empresas, en UTE y ANCAP, en el Instituto Militar de Estudios Superiores, en la Asociación de Ingenieros de Uruguay, e integró mesas redondas en numerosos programas de televisión (CIDE 1964: II5).

Para Iglesias este esfuerzo de movilización de la opinión pública no era tiempo perdido. En la reunión del subcomité del CIAP, explicó claramente su concepción del ejercicio de la planificación:

"¿En qué forma encaramos la planificación? No es difícil hacer un plan –perdonen el atrevimiento– pero sí es difícil 'vender' la idea del plan. Eso es lo que importa. Nos preocupa mucho menos el plan como instrumento formal que como instrumento de decisiones políticas y privadas. Por eso hemos avanzado definitivamente en una tarea de preparación de la opinión pública y política; hemos pasado meses hablando con la gente, conversando con los sindicatos, con los empresarios, y con todos los niveles del gobierno" (CIAP 1964: 9-10).

La difusión pública de los resultados del *Estudio*, por ende, cerró una fase de la primera etapa del trabajo de la Secretaría Técnica de la CIDE. Este documento, en líneas generales, fue bien recibido, y contribuyó decisivamente a prestigiar el trabajo de la CIDE y a legitimar la idea de la planificación. Recibiendo la influencia de la onda expansiva desatada por este documento, el propio semanario *Marcha* dedicó algunos editoriales

en mayo y junio a argumentar a favor de la importancia de "ceñirse a un plan":

"Para salir del pozo será necesario modificar estructuras y comportamientos, individuales y colectivos; *ceñirse a un plan.* Si la libre empresa, forma putativa de la libertad, es un lujo como algunos pretenden, digamos una vez más que es un lujo para los países subdesarrollados como el nuestro. Disponer de las inversiones, ordenar la producción y el consumo, no puede quedar librado en el mundo actual, a las presuntas y fallidas armonías naturales del mercado. Ni Francia, ni Alemania, ni Inglaterra, con matices y gradaciones, lo admiten. Tampoco y mucho menos, ninguno de los países que han surgido del despedazamiento de los imperios coloniales. *Del Este al Oeste; del Norte al Sur, se reconoce hoy la necesidad de la planificación.* La primer tarea que debemos acometer, es la de trazarnos un plan: inventariar recursos y necesidades; ordenar prioridades; transformar las estructuras; fijarnos metas. *La democracia si quiere subsistir debe organizarse en torno a la planificación de la economía*".[40]

Para Quijano, fiel a su ya señalada vocación racionalista, Uruguay precisaba urgentemente superar el empirismo y comenzar a planificar la economía. Desde luego, para *Marcha* esta imperiosa obra de racionalización de la política debía hacerse "al margen" de las "maniobras del imperio". Por ende, aunque apoyaba, en el plano teórico, la planificación en tanto mecanismo moderno y serio de gobierno de la economía, rechazaba –seguía rechazando como desde agosto de 1961– el proceso concreto de planificación que se realizaba bajo el auspicio del Plan Kennedy. A mediados de noviembre de 1963, dedicó un extenso y lapidario editorial al análisis de todo el proceso de la Alianza para el Progreso. En él, como se verá a continuación, Quijano descargaba todo el peso abrumador de su desprecio hacia quienes creían que era posible planificar y transformar las estructuras económicas y sociales en "alianza" con el "imperialismo":

"Ahí tiene el lector [...] lo que pensábamos y decíamos en la hora inicial de 'revolución de la esperanza'. Dos años y unos pocos meses pasaron. Suficientes, no obstante, para que la verdad resplandeciera, a pesar de técnicos, dólares, propagandas y endemoniadas siglas que se multiplican todos los días; pero no pueden ocultar ni su origen ni sus objetivos: BID, BIRD, OEA, CEPAL, AID, CIES, etcétera. *Éstos, todos refugios cómodos de pedantes y apátridas cuando no de cipayos, dados al preciosismo de las cifras y a las alquitaradas frases de un culteranismo de tenedores de libros. Pero sin alma, sin visión y sin horizontes.* Sí, la revolución de América, la liberación de América, la harán los pueblos de América, al margen de las siglas, al margen de bachilleres y pedantes, al margen de políticos caducos, al margen de o contra los imperios, sus maniobras, sus paliativos, sus servidores y cómplices".[41]

La segunda fase del trabajo de la Comisión comenzó cuando, recogiendo la sugerencia realizada en el sexto punto del capítulo VI ("Puntos de decisión política") del *Estudio*, el Poder Ejecutivo dictó un decreto con fecha 7 de enero de 1964, institucionalizando la CIDE, y encargándole la elaboración de un plan decenal (1964-1973) y de un plan trienal (1964-1966). El plan trienal, a su vez, debía contener: a) reformas institucionales y de organización necesarias para el desarrollo del país; b) medidas de política económica para el incremento de la producción; c) programa de inversiones. Este decreto significó un fuerte respaldo y una clara señal de reconocimiento al trabajo realizado hasta ese momento por la CIDE. La preparación de los planes insumió todo el año 1964 y parte de 1965. El 1° de mayo de 1965, en una reunión especial del Consejo de Gobierno, los técnicos de la CIDE expusieron las líneas principales de los planes.[42] La versión escrita del PNDES fue entregada oficialmente, el 27 de octubre del mismo año por Enrique Iglesias a Dardo Ortiz, ministro de Hacienda de la época. Los planes, como veremos más adelante, fueron aprobados por unanimidad por el Consejo Nacional de Gobierno en su sesión del 10 de febrero de 1966. Con la entrega del Plan al ministro Ortiz finalizó esta segunda etapa.

La tercera y última etapa de la trayectoria de la CIDE va desde la entrega de los planes hasta su incorporación a la constitución como Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en la reforma de 1966. Durante esta fase la CIDE elaboró algunos trabajos concretos, pero su nivel de actividad bajó notablemente. A mediados de 1966, Iglesias regresó al Instituto de Economía. Poco después, en octubre, asumiría el cargo de director. Ya se venía perfilando lo que finalmente se concretaría en noviembre: la CIDE fue incorporada a la estructura de gobierno con el nombre de Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974)

Durante el año 1965, como se dijo más arriba, los sectores fueron entregando sus respectivos planes. A los efectos de compatibilizarlos y compaginarlos, la Secretaría Técnica designó a Juan Pablo Terra, Germán Rama y Alberto Couriel. Vale la pena destacar que, de acuerdo a la estrategia impulsada desde el principio por Iglesias, el equipo encargado de una tarea tan importante tuvo una integración absolutamente plural: tres técnicos de distintos perfiles académicos e ideológicos.[43] El trabajo final de redacción recayó en los hombros de Ángel Monti. El resultado: once kilogramos de papel, distribuidos en seis voluminosos tomos. Seguramente, mucho más de lo que Azzini tenía en mente cuando propuso que se formularan "planes orgánicos de desarrollo".

La originalidad de la copia[44]

Nuestro plan no fue de ninguna manera una copia servil de concepciones de la CEPAL. De ninguna manera. En esa época, es cierto que la CEPAL tenía peso en América Latina [...]. Pero no había una ideología de la CEPAL estructurada hasta el más mínimo detalle. No había un modelo de la CEPAL que fuera aplicado en forma servil en cada país.

Ángel Monti[45]

La ideología del PNDES de la CIDE no resulta sencilla de definir. Suele decirse que se inspira en la CEPAL de comienzos de los sesenta. Desde luego, la influencia cepalina es inocultable: 1) en el énfasis en la industrialización, especialmente en la manufactura para exportación; 2) en el reclamo de una reforma agraria; 3) en el diagnóstico estructuralista de la inflación; 4) en el acento en la integración económica como camino para superar el "desarrollo en compartimientos estancos"; 5) en la jerarquización de las reformas institucionales y en particular de la técnica de la programación. Sin embargo, y sin perjuicio de reconocer la existencia de esta estrecha relación entre CEPAL y PNDES, es imprescindible enfatizar que dicho vínculo es mucho menos automático de lo que podría pensarse.

Las ideas cepalinas no fueron incorporadas por los planes de la CIDE directa y automáticamente. En realidad, experimentaron tres procesos de adaptación que conviene distinguir. En *primer lugar*, no debe olvidarse que el PNDES fue escrito en el marco de la Alianza para el Progreso, vale decir que, por definición, debía ceñirse a los objetivos y recomendaciones de la Carta de Punta del Este. Como ya fue dicho, el programa de esta Carta representa una combinación entre la doctrina de Prebisch y sus colegas, y las ideologías e intereses políticos de los dirigentes políticos que lideraron la conformación de la Alianza para el Progreso. En *segundo lugar*, no debería pensarse que los expertos que trabajaron en la preparación del PNDES se limitaron a copiar acríticamente los objetivos y propuestas de la Carta de Punta del Este. Por el contrario, la preparación de cada plan sectorial fue un acto de creación, en el que los especialistas intentaron combinar las recomendaciones de la Carta, con sus propias convicciones, y con el conocimiento endógeno disponible (en agencias del Estado, institutos de investigación, etcétera). En *tercer lugar*, la Secretaría Técnica de la CIDE realizó un esfuerzo especial para compatibilizar las diferencias a medida que iban surgiendo en el proceso de elaboración del Plan. Este esfuerzo de convergencia ideológica era inevitable, dado el criterio pluralista que orientó la selección del personal técnico. Para alcanzar acuerdos en cuestiones complejas, alguna vez la Secretaría Técnica debió acudir a la democracia directa: por ejemplo, la posición proteccionista del PNDES en materia de política azucarera se

decidió en una asamblea de los técnicos de la CIDE convocada por Iglesias. Aunque prevalecía la posición proteccionista, una parte significativa de los expertos sostenía que era mucho más conveniente importar el azúcar desde Brasil en lugar de producirlo en Uruguay. Este punto de vista era defendido por varios de los integrantes del Sector Industrial de la Secretaría Técnica, que habían trabajado en el diagnóstico de la industria nacional bajo la dirección de Alejandro Végh Villegas.[46]

En definitiva, el PNDES es un poco menos coherente desde el punto de vista ideológico de lo que, en principio, podría suponerse. Algunas veces tiene un inconfundible aroma liberal, blanco, como si hubiera salido de la pluma del ministro Azzini: por ejemplo, cuando se critica el "proteccionismo indiscriminado" y se propone limitar la intervención del Estado. Otros veces, el PNDES parece mucho más dirigista, colorado, como si expresara las preferencias de Faroppa: pienso en la defensa de ciertas industrias consideradas "estratégicas" como el azúcar y la siderurgia. Probablemente, el mejor ejemplo del eclecticismo del PNDES sea su posición acerca del crucial asunto de la organización del mercado de cambios. Mientras que la mayoría de los cepalinos uruguayos, empezando por el propio Faroppa, recomendaban mantener un esquema de doble mercado (la versión más simple del sistema de tipos de cambio múltiples), los liberales, encabezados por Azzini y Rodríguez Larreta, pregonaban la necesidad del tipo de cambio único. Este debate polarizó las posiciones de los dirigentes políticos y de los especialistas, al menos a lo largo de una década (desde mediados de los cincuenta a mediados de los sesenta). Sin embargo, con mesura aristotélica, dice el PNDES: "Se fija como objetivo llegar a un mercado de cambio único, libre y fluctuante, del cual participe, obviamente, el Banco de la República. Pero antes de llegar a este objetivo el Plan opta por un sistema de doble mercado en los términos que el Plan Anual establece" (tomo 1: 150).*

El esfuerzo de convergencia logró un resultado sorprendente: el PNDES conformó a una parte fundamental de los expertos en economía del país, empezando por el propio ministro Azzini:

> "No hubo oposición en cuanto al Plan de la CIDE de parte nuestra [...]. Hay dos maneras de planificar: la soviética, es decir el sistema económico colectivista, con su plan imperativo, total y global, y los planes indicativos, que los usó Francia, que los usó España, muy bien usados. Nosotros tratamos de hacer planes indicativos. *Respecto al Plan de la CIDE señalaría matices. Pero no diría que estoy en contra, ni mucho menos. Al contrario, en sus grandes aspectos estoy de acuerdo.* Yo lo aprobaría. Claro, para aquella época".[47]

Desde Azzini hasta Iglesias, desde Bucheli hasta Faroppa, desde Végh Garzón hasta Couriel, la inmensa mayoría de los protagonistas del debate uruguayo acerca de las vías hacia el desarrollo económico se vieron

* Todas las referencias al Plan corresponden a la versión resumida en dos tomos publicada por el CECEA (CIDE-PNDES 1966). Se indica solamente el tomo y la página.

reflejados en las propuestas del Plan. Éste había logrado equilibrar –o disimular– las diferencias de enfoque existentes entre los expertos en economía en el Uruguay de los años sesenta. Claro está, algunas voces importantes del debate público en materia económica –Daniel Rodríguez Larreta y Carlos Quijano, por ejemplo– no integraron este clima mayoritario de afinidad con el Plan.

Ideas primordiales y recomendaciones sectoriales

Antes de exponer las principales recomendaciones sectoriales, quiero destacar cinco aspectos fundamentales de la doctrina reformista contenida en el PNDES de la CIDE. En primer lugar, el esfuerzo de la planificación era concebido como un intento por introducir orden y racionalidad en las decisiones políticas:

> "Los planes son siempre elaboraciones teóricas desde que son formulados por técnicos y responden a una aproximación racional a la realidad social. [...]. Hoy casi sin excepción, se planifica en todo el mundo aunque dentro de contextos políticos diferentes; cada uno de los países le da su propia connotación política a dicha técnica; pero cuando ha sido utilizada como instrumento de gobierno, la planificación se ha convertido en un poderoso instrumento para introducir orden y racionalidad en las decisiones para la acción" (Iglesias 1966: 17, 21).

En segundo lugar, la visión del Plan como agenda de reformas estructurales concurrentes. Para los técnicos desarrollistas elaborar un plan no era solamente establecer un conjunto detallado de metas productivas: en realidad, un verdadero programa de desarrollo equivalía a una agenda global de reformas estructurales convergentes: "lo esencial en ellas es que deben ser concurrentes" (tomo 1: 119). Este énfasis en la íntima interrelación entre los distintos planes y propuestas, este enfoque holístico y, por qué no, maximalista, compartido sin excepción por el equipo de expertos, tiene, como veremos más adelante, una importancia capital en la interpretación que harán los protagonistas del proceso de planificación de los resultados de sus intentos.

En tercer lugar, las reformas estructurales "concurrentes" debían permitir un explosivo incremento de la productividad de todos los sectores involucrados en el proceso económico, tanto públicos como privados. Este incremento de la productividad se concibe –bien cepalinamente– a partir de la introducción masiva de insumos racionales en todas las fases del proceso económico (desde la "racional" planificación de la estrategia hasta la introducción de innovaciones tecnológicas en el proceso productivo).

En cuarto lugar, la propuesta del agresivo crecimiento del país hacia el exterior como eje de la nueva estrategia económica: "Toda la estrategia económica contenida en el Plan concibe para el país un nuevo modelo del crecimiento económico aplicable al próximo decenio. Ese nuevo modelo

tiene una simple y casi obvia filosofía: el crecimiento futuro alrededor de una expansión muy agresiva del País hacia el exterior" (Iglesias 1966: 25).

En quinto lugar, el paquete de reformas apuntaba a la "reinvención" del binomio Estado-mercado. Ambos polos debían ser reformados: el Estado, para convertirse en el órgano rector del proceso de desarrollo, abandonando su manejo improvisado y particularista de las políticas públicas en aras de un nuevo dirigismo, racionalista y programático; el mercado, para disponerse a ocupar una zona de mayor relevancia económica, una vez definido y acotado "científicamente" el "indiscriminado" intervencionismo estatal. Vale la pena señalar que la sabiduría convencional no ha registrado del mismo modo el aporte de la CIDE a la reforma de los dos polos de este binomio: mientras sí recoge su legado en los procesos de reforma del Estado, no ha sabido visualizar adecuadamente su colaboración en el lentísimo proceso de reconstrucción del papel del mercado en el Uruguay, que se iniciara hace cuarenta años en la Reforma Cambiaria y Monetaria del ministro Azzini.[48]

Plan agropecuario

El núcleo principal de la propuesta de la CIDE estaba constituido por su plan agropecuario: sin una profunda reforma agraria ninguna de las demás medidas sectoriales tenía realmente sentido. El Plan atribuía el estancamiento de la producción agropecuaria al atraso tecnológico. Por eso, su objetivo central era incrementar la productividad del agro, generando mayores saldos de exportación a través de una amplia batería de políticas. Entre ellas cabe destacar: a) gradual redistribución de la tierra; b) fortalecimiento y tecnificación del Ministerio; c) mejoramiento de sus servicios de asistencia al productor (extensión) (tomo 1, 239-240). Para aumentar la productividad del agro se proponía también una herramienta tributaria: el impuesto a la baja productividad y a la acumulación de tenencia de la tierra propuesto por la CIDE. Éste era el principal de los tributos propuestos en la Ley de Reforma de la Estructuras de la CIDE, y se inspiraba en el sistema francés e italiano y en la literatura cepalina de la época. La mecánica de este impuesto era muy sencilla. Los aportes de los productores no se harían en función de la renta real sino en función de lo que de acuerdo a los cálculos de los expertos la tierra debería rendir si los productores empleaban la tecnología apropiada. Este diseño sancionaba la baja productividad y premiaba la incorporación de tecnología.

La completa instrumentación del Plan requería la sanción de siete leyes: a) ley de reforma de las estructuras agropecuarias: expropiación de latifundios, límites máximos de tenencia a futuro, prohibición de la titularidad del dominio o de la explotación rural por parte de sociedades de capital, nueva política tributaria finalista; b) ley de semillas: difusión del uso de semillas de calidad controladas; c) ley forestal: estimular la forestación por medio de exenciones fiscales y de créditos especiales;

d) ley de conservación de suelos y aguas: medidas de combate a la erosión y de racionalización del manejo del agua; e) ley de fertilizantes: regulación de la producción, comercialización, importación y exportación de fertilizantes, buscando incentivar su empleo por los productores agropecuarios; f) ley de cooperativas: regulaciones y estímulos al cooperativismo en el agro; g) ley de procedimientos y sanciones: ordenar y unificar el régimen de comercialización de la producción agropecuaria (tomo 1: 287-292).

Plan industrial

El Plan establecía distintas modalidades de intervención estatal: a) intervención directa *no monopólica* del Estado en tres industrias: siderurgia, azúcar y fertilizantes; b) promoción *selectiva* de industrias incipientes y de industrias de exportación, aunque reiteradamente se enfatiza que dicha política promocional "no debe proteger de ninguna manera la ineficiencia industrial"; c) tratamiento no discriminatorio del capital extranjero: "se estipula que este capital debe actuar en el país en igualdad de condiciones, sin privilegios y sujeto a las mismas leyes que el capital nacional" (tomo 2: 18).

Concretamente se propone: a) una Ley de Promoción Industrial, que establece un conjunto de medidas promocionales (crediticias y tributarias) para las industrias llamadas promovidas, siendo éstas las ramas industriales así definidas por el Plan Industrial y las empresas de estas ramas seleccionadas por el Ministerio de Industrias; b) la creación de un Banco de Promoción; c) la reforma del Ministerio de Industrias, con vistas a desligarlo de los problemas laborales y a especializarlo en la labor promocional.

Energía

La idea fundamental del Plan es proyectar la demanda de energía y planificar la oferta, racionalizando las inversiones y los precios en el sector. Una de las alternativas que se manejan en el Plan para mejorar la oferta de energía eléctrica nacional es la interconexión a nivel regional. (tomo 1: 76). En el plano de la inversión, se analiza los proyectos de Palmar y Salto Grande. En el terreno institucional, el Plan propone "limitar las funciones ejecutivas de los directorios políticos" y "efectuar la renovación parcial de los directorios para asegurar la continuidad en la acción", para "evitar los bruscos cambios de orientación en la actividad de las empresas (UTE y ANCAP). En el terreno tarifario, el Plan propone que las tarifas expresen los costos reales. Se recomienda que las tarifas subsidiadas por consideraciones sociales (sectores de bajos ingresos) o económicas (sectores que se interesa promover) sean objeto de una decisión explícita de las autoridades estatales. Por ejemplo: que los subsidios a la producción se asignen, por determinados plazos, en

función de las decisiones previas de política industrial. El principio básico que orienta la política de tarifas es lograr el autofinanciamiento de los entes energéticos (tomo 1: 86-87).

Transportes

Se señala que el principal problema histórico del país ha sido la falta de coordinación en las inversiones, que ha llevado a hacer un uso ineficiente de los recursos (superposición entre ferrocarriles y carreteras). Por eso, la principal recomendación del Plan es crear un Ministerio de Transportes y Comunicaciones (tomo 1: 110-128)

Comunicaciones

En materia de telecomunicaciones se propone la "integración de la red telegráfica con la red telefónica", la creación de un ente autónomo ("Administración Nacional de Telecomunicaciones") encargado de su administración, en el marco del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Asimismo, igual que en el caso de UTE y ANCAP, se recomienda que las tarifas permitan absorber los costos de funcionamiento y la amortización del capital y se insiste en la necesidad de modernizar la administración (tomo 1: 142).

Bases para un plan de turismo

El Plan aconseja fomentar el "turismo extranjero", buscar nuevos mercados ("sin descuidar el argentino"), coordinar los instrumentos a utilizar en los sectores públicos y privados y consolidar una "conciencia turística nacional". Se recomienda la creación de la Dirección General de Turismo, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (tomo 1: 151-157).

Plan de educación

Pese a haber sido concebido en una estructura administrativa que tenía un alto grado de autonomía respecto a la Secretaría Técnica, este Plan está realmente pensado como una pieza más del Plan General:

> "[...] las posibilidades del desarrollo educacional tienen que contemplar junto con el desarrollo integral de la personalidad, una orientación funcional de los efectos educacionales hacia los intereses nacionales del desarrollo económico y social que permitan un crecimiento económico hacia afuera respaldado por la calidad de la mano de obra" (tomo 2: 186).

Entre los "objetivos" del Plan vale la pena mencionar dos: "a) extensión de la obligatoriedad escolar hasta el noveno año de estudio o

tercero del ciclo básico común de enseñanza media" y b) "lograr que el sistema educativo sea el principal agente de efectivización de la igualdad de oportunidades" (tomo 2: 189-190).

A su vez, entre las "medidas y acciones" recomendadas se destacan: *Educación primaria:* a) "Extensión de la enseñanza preescolar al 50% de las edades de cuatro y cinco años; b) Enseñanza de tiempo completo para el 20% del alumnado de las escuelas urbanas, a aplicarse prioritariamente en aquellas escuelas que por el medio social en que se encuentran, ostentan bajos rendimientos [...]; c) Extensión del período de clases a doscientos días; d) extensión del horario de clases en media hora diaria [...]" (tomo 2: 192-193); *Enseñanza media:* a) creación de aulas, b) "política educativa diferenciada por medios socio-culturales, compensando [...] las insuficiencias culturales del alumnado de nivel más bajo [...]" (tomo 2: 193); *Enseñanza técnica:* "El desarrollo de la educación técnica de nivel medio es uno de los objetivos básicos del sistema, particularmente por su influencia sobre el desarrollo" (tomo 2: 194); *Enseñanza superior:* se recomienda "racionalizar la estructura del alumnado por profesiones de acuerdo con las necesidades nacionales de recursos humanos". Para ello se sugiere, entre otras medidas: a) "selección del alumnado a través de los promedios de calificaciones en los últimos tres cursos de enseñanza media, o en su defecto, examen de ingreso"; b) "política de becas asignadas al nivel de la enseñanza media para asegurar el acceso de los alumnos con menores disponibilidades económicas"; c) "estímulo a la mayor dedicación docente y a la investigación científica y tecnológica"; d) "organización de una Facultad de Educación" (tomo 2: 194-195).

La ejecución de estos planes requería superar la fragmentación de la política educativa: "parece conveniente la creación del Consejo Superior de Educación dotado de competencias consultivas y de asesoramiento para establecer las líneas generales de política educacional" (tomo 2: 199). Se proponía, además, la creación de una Oficina de Planeamiento Educativo, encargada del "estudio de soluciones integradas para los problemas educativos y en la elaboración de planes permanentes para la ejecución de la función escolar o la prestación del servicio educativo, a ser sometidos al Consejo Superior de Educación" (tomo 2: 200).

Plan de vivienda

Era éste, sin lugar a dudas, uno de los planes sectoriales más trabajados. Dos "principios básicos" lo orientaban: "el primero es el derecho a la vivienda, o en otros términos, el principio de que toda familia, cualesquiera que sean sus recursos económicos, debe poder acceder realmente a una vivienda adecuada"; el segundo, "es que el esfuerzo en el campo de la vivienda debe estar proporcionado a la capacidad económica total, y que la política de vivienda debe ser planeada y administrada como una pieza inseparable del desarrollo económico general" (tomo 2: 215-216).

Desde el punto de vista de los ingresos de la población, el Plan establecía los siguientes criterios: 1) no afectar al servicio de los préstamos de vivienda más del 20% del ingreso familiar; 2) aprovechar al máximo la capacidad de financiamiento que proporcionan los ingresos familiares mediante cuotas de valor real constante aportadas durante plazos largos; 3) subsidiar la construcción de viviendas de las familias que no disponen de capacidad de pago suficiente; 4) aprovechar el aporte de trabajo de los propios interesados; 5) exigir un período de ahorro previo de las familias de ingresos medios y altos que requieran financiamiento amplio para la construcción de sus viviendas; 6) reducir y aun suprimir el apoyo crediticio cuando el valor de la vivienda es exageradamente alto (tomo 2: 217-218).

Se proponían diversas reformas institucionales: creación de una Dirección Nacional de Vivienda, encargada de la programación de la política y dependiente del Ministerio de Obras Públicas, "en tanto no sea posible constituir un Ministerio especial de Vivienda y Urbanismo"; "centralizar en el Banco Hipotecario el financiamiento, y en el Instituto Nacional de Viviendas Económicas la construcción por el sector público" (tomo 2: 228-229).

Planeamiento territorial

Otra vez, la idea básica es racionalizar el uso de los recursos: "Hasta ahora cada organismo nacional ha ejecutado sus obras y/o localizado los servicios de su dependencia con entera autonomía: vialidad, agua, energía, alcantarillado, educación, salud, justicia, administración, promoción de la producción, etcétera. Las localizaciones no coordinadas han impedido adecuar la estructura vial y los transportes para lograr un servicio eficaz. En un país de densidad débil quedan así multitud de áreas adonde no alcanzan los servicios esenciales." Se propone un proyecto de ley que, entre otras cosas, propone la creación de una "Dirección Nacional de Acondicionamiento Territorial, dentro de un Ministerio que atienda la Vivienda y el Urbanismo" (tomo 2: 241).

Agua y servicios sanitarios

El plan propone ampliar estos servicios. Su meta para el decenio es "servir por lo menos a 90% de la población urbana con agua potable y a más del 75% con alcantarillado". Para eso se requiere fortalecer el papel de la OSE y modificar los mecanismos de financiamiento: "sistema de tarifas autosuficientes". Como en el caso del plan de energía, se aconseja fortalecer el poder de decisión de la Administración y restringir el del directorio de integración política (tomo 2: 249-260).

Reforma administrativa

Los objetivos de esta reforma, destinada a capacitar a la Administración "para cumplir con las responsabilidades que el Plan le asigna", son: a) lograr la unidad de la conducción gubernamental; b) coordinar internamente al sector público y a éste con el privado; c) asegurar al gobierno un asesoramiento completo, incrementando la productividad del sector público; d) jerarquizar la Administración; e) conciliar el contralor financiero con la operatividad administrativa (tomo 2: 297). Apuntando hacia esos objetivos el Plan efectúa un conjunto de propuestas concretas. Entre ellas se destacan: a) fortalecimiento de la unidad de gobierno: coordinación entre PE y gobiernos departamentales, mayor contralor de la Administración descentralizada y del proceso legislativo; b) reorganización de los ministerios: cantidad, competencias y estructura interna; c) incremento de la productividad de la Administración: creación del servicio civil (normas de ingreso, carrera administrativa y de egreso de la Administración), política de capacitación de los funcionarios, creación de oficinas de programación y de órganos de consulta con el sector privado; d) reforma del sistema presupuestario: instauración del presupuesto por programas; e) Ley de Contabilidad y Administración Financiera, y Manual de Procedimientos Administrativos. Vale la pena destacar que el Plan proponía la reestructuración de la CIDE, fortaleciéndola tanto a nivel político como a nivel técnico.

El proyecto preveía la creación del *Consejo Interministerial de Desarrollo Económico y Social* (CIDE), integrado por todos los ministros y presidido por el presidente del Consejo Nacional de Gobierno. A su vez, de este Consejo dependerían dos órganos de primer nivel: la Secretaría Ejecutiva de Planificación (en la cual se alojarían la Oficina Técnica de Planeamiento y el Consejo Nacional de Estadística) y la Secretaría de Administración (que incluiría la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Técnica de Racionalización). *Nótese que este proyecto de reestructuración separaba institucionalmente planeamiento de presupuesto, en sintonía con el viejo proyecto de Nilo Berchesi* (tomo 2: 302-303).

Reforma tributaria

La reforma tributaria perseguía dos tipos de objetivos, económicos y sociales. En el plano económico, procuraba: conferir elasticidad al sistema tributario, independizar los ingresos públicos de las fluctuaciones del comercio exterior, permitir el ahorro público, disminuir la incidencia de la tributación en los costos productivos, incorporar criterios finalistas en el diseño de los tributos (para producir determinados fines en el agro, la industria, la energía y la vivienda). En el plano social, la reforma buscaba: eliminar estímulos fiscales al desempleo y

contribuir a la redistribución del ingreso. La reforma pretendía simplificar el sistema (en 1963 había 160 impuestos), derogando muchos gravámenes de bajo rendimiento, y fortaleciendo los impuestos a los ingresos como eje de la estructura tributaria: "Los impuestos a los ingresos constituyen el punto central de la reforma. Al nivel proyectado representan el 8% del PBI" (tomo 2: 367). Dentro de este grupo, el plan adjudica una gran relevancia a fortalecer el *impuesto a la renta*. Este tributo, tradicionalmente resistido por el batllismo, había sido incorporado en 1960 a iniciativa del ministro Azzini. Finalmente, la reforma tributaria incluía una reorganización de la estructura administrativa (tomo 2: 364-365).

Reforma de la seguridad social

El Plan de la CIDE se limita a proponer "algunas ideas para la reforma del sistema". Se señala, como punto de partida, que la seguridad social en Uruguay atiende fundamentalmente la etapa pos-activa, y descuida la atención de otros aspectos (políticas de empleo, accidentes profesionales, asignaciones familiares). Contrasta fuertemente la carencia en esas etapas con algunos beneficios que el sistema otorgaba y que "resultan menos justificados dada la comprometida situación económico-financiera del sistema". Algunos de los beneficios que el plan aconseja modificar son: a) la edad mínima de jubilación; b) el despido y la maternidad como causales jubilatorias; c) el beneficio de retiro. Según el plan, los trabajadores de industria y comercio en Uruguay eran, en ese momento, los que tenían la edad de retiro más baja de toda la estadística de los cincuenta y siete países de la OIT. Para la reforma de la estructura de financiación del sistema se recomienda tender hacia la desaparición del aporte patronal (un impuesto al trabajo), y estudiar la posibilidad de establecer un sistema que combine un "mínimo vital", asegurado por el Estado, con el "ahorro propio": "Aquellos integrantes de la sociedad que deseen beneficios por encima del mínimo referido, deberán realizar un esfuerzo del ahorro propio que podrá tomar distintas formas concretas" (por ejemplo, un sistema de seguros privado). El capítulo termina diciendo:

> "Se propone entonces administrar mejor y eliminar los procedimientos empíricos o irregulares que actualmente se siguen para conceder beneficios. Simultáneamente, el País deberá realizar un rápido y profundo esfuerzo para estructurar un sistema que [...] solucione las actuales carencias y atienda eficazmente los estados de necesidad. Si no lo hace, las medidas que se sugieren serán impotentes para contener el derrumbe financiero y económico del sistema" (tomo 2: 395-401).

Bases para un plan de salud

El Plan pudo avanzar poco, tanto en materia de diagnóstico como en propuestas concretas. Se dice que el sector deberá evolucionar "hacia un Servicio Nacional de Salud, cuyo financiamiento requerirá establecer un Seguro Nacional de Salud" (tomo 2: 265).

Reforma del comercio exterior

Dado que una de las más generalizadas confusiones acerca del PNDES de la CIDE tiene que ver con la cuestión del "crecimiento hacia afuera", es preferible transcribir algunos pasajes del propio Plan:

> "1) Toda la estrategia económica incluida en este Plan, se asienta en algunas premisas reiteradamente expuestas y que enfatizan en lo esencial lo siguiente: a) El desarrollo del País estará firmemente ligado a la posibilidad de expansión de sus exportaciones. b) El papel más relevante lo habrán de tener las exportaciones tradicionales agropecuarias con distinto ritmo de expansión. c) Sin perjuicio de ellas, el Plan postula un vigoroso incremento de sus exportaciones no tradicionales, que permitan la incorporación de valor agregado a los productos que exportamos, ampliando así los horizontes de ocupación y de trabajo que puede y debe ofrecer la actividad exportadora [...]. 2) Para movilizar esta riqueza exportable el país tiene organizado un sistema exportador fundamentalmente privado, pero que debe admitir una imprescindible injerencia del Estado, en búsqueda de estos propósitos: a) *Internamente*, movilizar todos los recursos técnicos financieros y administrativos para estimular al máximo la exportación nacional. b) *Externamente*, el gobierno debe procurar al máximo la diversificación y ampliación de los mercados compradores, comerciando a tales efectos con todos los países del mundo" (tomo 2: 405).

Las principales medidas concretas que se proponen para alcanzar esos objetivos son: a) reorganización institucional del comercio exterior: creación de la Comisión Interministerial del Comercio Exterior y del Instituto del Comercio Exterior (organismo autónomo, mixto, controlado por el Estado); b) coordinación de la política tributaria sobre el comercio exterior; c) medidas para la promoción de exportaciones: simplificación de trámites, control de calidad (creación de una oficina dentro del Ministerio de Industrias a esos efectos), medidas fiscales y financieras (exención de derechos de importación para materias primas de la industria exportadora, créditos); d) estudios de mercado y campañas de venta; 5) fortalecimiento de la presencia de Uruguay en ALALC (tomo 2: 421-432).

Reforma financiera

Según el Plan, "el volumen de los medios de pago y su distribución por entes y sectores de actividad económica deben ser graduados de acuerdo

con los objetivos prioritarios del desarrollo". El sistema debe estar en condiciones de "mantener adecuadas condiciones de liquidez global: "estas condiciones [...] deben adaptarse para servir *selectivamente* a los propósitos del desarrollo". La necesidad de la selectividad del crédito se acrecienta –según el Plan– "en la medida en que los procesos inflacionarios generan la necesidad de una política prudente en el incremento de los medios de pago bancarios" (tomo 2: 435).

El Plan establece cuatro "bases" para el diseño de un nuevo esquema institucional de la intermediación financiera nacional. Ellas son: a) creación de un poderoso Banco Central; b) institucionalización del fomento del desarrollo; c) institucionalización del acceso al ahorro de los sectores populares; d) "el reconocimiento de que la función bancaria privada es una actividad especializada de interés público" (tomo 2: 458).

Estabilización de precios

Decía el *Estudio* en mayo de 1963:

> "El gran desafío de este proceso ha de estar constituido por la necesidad de lograr un crecimiento persistente con el menor grado de inflación posible. No se considera posible un desarrollo equilibrado con una tasa de crecimiento también adecuada cuando el crecimiento de los precios es muy elevado [...]. En una sociedad en que actúan fuertemente los grupos de presión (sindicales, empresariales, rentistas, etcétera), su puja permanente por conservar o aumentar la participación en el ingreso será un factor constante de desequilibrio en los precios. Sin perjuicio de los aportes que deba pedírsele a la política económica, la única solución para satisfacer los requerimientos de esos grupos estará en el crecimiento persistente del producto para aumentar la disponibilidad de bienes y servicios. El país debe hacer máximo el crecimiento de su ingreso por habitante, conteniendo el ritmo inflacionario. Para ello deberá establecer objetivos que permitan al cabo de tres o cuatro años reducir el crecimiento de los precios a un nivel mínimo, compatible con los ajustes requeridos para el proceso de desarrollo" (CIDE 1963b, tomo 2: V 11-V 12).

El programa anual, por otro lado, formulaba muy claramente el problema de la inflación:

> "Un objetivo esencial de un programa inmediato de acción debe residir, sin alternativas, en la lucha contra las corrientes inflacionarias. No hay desarrollo perdurable con inflación para el Uruguay. *El país debe proponerse una vigorosa acción antiinflacionaria si desea lograr éxito en su propósito de acelerar su desarrollo.* Y también deberá ser consciente de que no logrará mantener la estabilidad de precios –aunque pudiera lograrla– si no crece vigorosamente" (tomo 1: 174).

El Plan recomendaba una *estrategia estabilizadora gradualista y concertada*:

"Para lograr la estabilidad de precios hay dos alternativas: cortar bruscamente la inflación, o tomar un período prudencial para ello [...]. No hay suficiente concentración de poder en el Sector Público como para lograr un corte abrupto del alza de precios y, aunque la hubiera, la falta de un apoyo nacional amplio para tal tipo de medidas y sus proyecciones sociales, no hacen aconsejable, accionando desde el sector público solamente, una experiencia de tal naturaleza. Por ello es que se propone tomar cierto lapso para lograrla, con la ayuda de un sólido *Acuerdo Social*" (tomo 2: 199).

Vale la pena destacar dos aspectos. En primer lugar, que la cuestión de la estabilización de precios formaba parte del Plan de la CIDE. Es uno de los ejes del Plan anual. En segundo lugar, el énfasis en la estrategia del *Acuerdo Social*. Para la CIDE, la inflación uruguaya no se explica por factores monetarios. Permítaseme transcribir un pasaje del *Estudio* altamente revelador:

"Finalmente, al analizar los factores monetarios no parece que exista el juego de una inflación monetaria típica. Por el contrario, el manejo de esos factores fue, en líneas generales, muy prudente, a lo largo de todo el período [...]. Los desajustes en la producción y en la productividad; las resistencias de los factores a perder participación en el ingreso; el alza de los precios de importación; las devaluaciones cambiarias realizadas en consonancia con las alzas de costos internos; las modificaciones en las relaciones de precios que ellas provocan en la economía nacional; las nuevas respuestas de los sectores afectados, en resistencia a dichos cambios; y las modificaciones que, otra vez, introduce este mecanismo en los costos internos, han conducido a un proceso inflacionario autoalimentado" (CIDE 1963b, tomo 1: I 29-I 30).

La CIDE proponía detener la inflación a través de una tregua en la pugna entre los grupos, particularmente entre empresarios y trabajadores.

Sumario

Durante la década del cincuenta, al mismo tiempo que dentro y fuera de Uruguay los enfoques cepalinos se iban abriendo camino, comenzó a gestarse un cambio muy importante en las relaciones interamericanas. Kubitschek lanzó en 1958 la Operación Panamericana, un persuasivo pedido de asistencia para el desarrollo, que encontró eco en la administración del presidente Eisenhower. Con el triunfo de Kennedy se consolidó el giro panamericanista al lanzarse, en marzo de 1961, la Alianza para el Progreso.

La Alianza para el Progreso tuvo un alto impacto en el sistema político uruguayo. El giro panamericanista coincidió casi perfectamente con un importantísimo momento en la democracia uruguaya, esto es, con el

Principales recomendaciones sectoriales del PNDES-CIDE

SECTORES	PRINCIPALES RECOMENDACIONES
Agropecuario	Paquete de siete leyes: reforma agraria, forestación, semillas, suelos y aguas, cooperativas, fertilizantes, procedimientos. Tecnificación del MGA. Prohibición de sociedades anónimas para la explotación agropecuaria.
Industria	Ley de Promoción Industrial: promoción selectiva. Participación no monopólica del Estado en industria azucarera, siderúrgica, fertilizantes. Banco de Fomento. Reforma del Ministerio.
Energía	Modernización UTE, ANCAP. Tarifas realistas. Subsidios racionales y explícitos.
Transporte	Creación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones
Comunicaciones	Integración redes. Reformas institucionales: creación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y de ANTEL.
Turismo	Promoción del turismo extranjero. Creación de la Dirección Nac. de Turismo dentro del Ministerio de Industria y Comercio.
Educación	Coord. y racionalización de la política educativa, fortalecimiento de la enseñanza técnica, extensión de enseñanza preescolar, racionalización del ingreso a la Universidad.
Vivienda	Plan Nacional de Viviendas-Ley de Vivienda. Reforma institucional: DINAVI, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
Planeamiento territorial	Creación de la Dirección de Planeamiento Territorial dentro del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
Agua y serv. sanitarios	Extensión de los servicios. Fortalecimiento de OSE. Tarifas realistas.
Salud	Servicio Nacional de Salud. Seguro Nacional de Salud.
Administración Pública	Fortalecimiento de la capacidad técnica del Estado. Racionalización, coordinación y planificación. Nuevos ministerios. Institucionalización del planeamiento. Servicio civil. Ley de Contabilidad. Presupuesto por programas.
Tributario	Redistribución y aumento de la presión tributaria. Impuestos finalistas. Fortalecimiento del impuesto a la renta. Impuesto a la baja productividad del agro.
Seguridad Social	Prevenir colapso del sistema. Modificar edad de retiro, suprimir beneficios.
Comercio exterior	Creación Instituto del Comercio Exterior y de Oficina para certificar calidad de producción nacional. Estímulos a la exportación. Mayor presencia en ALALC. Rebaja selectiva de aranceles (contra el "proteccionismo indiscriminado").
Financiero	Banco Central. Banco de Fomento. Banca privada al servicio del interés público.
Precios	Estabilización gradualista y concertada. Acuerdo social.

reinicio de la rotación de partidos en el poder después de casi un siglo de predominio del Partido Colorado. En las elecciones de 1958, el Partido Nacional –aliado con el ruralismo– logró acceder al gobierno. La Alianza para el Progreso con su énfasis en la producción de conocimiento técnico, con su amplia agenda de reformas estructurales y con su apoyo financiero para políticas sociales le abría al Partido Nacional una formidable oportunidad política. El gobierno blanco no desperdició el golpe de suerte, e impulsó el proceso de preparación del Primer Plan Nacional de Desarrollo en el marco de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

El núcleo central del trabajo de la CIDE fue el Grupo Asesor de Planeamiento (OEA, BID, CEPAL) integrado por calificados expertos extranjeros. Estos técnicos orientaron el trabajo de numerosos funcionarios, estudiantes y expertos uruguayos, organizados en cerca de veinte grupos de trabajo. Durante 1962 y el primer semestre de 1963, la tarea principal de los grupos fue preparar los diagnósticos sectoriales. Para ello, fue necesario recopilar, sistematizar y completar la información económica y social sobre la situación económica y social. En mayo de 1963 se publica el *Estudio económico del Uruguay*, primer diagnóstico completo de la situación del país. A comienzos de 1964, el gobierno encomienda a la CIDE la preparación de un plan decenal de desarrollo. A partir de ese momento, los grupos de trabajo se dedicaron a preparar los planes que fueron entregados en octubre de 1965. El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974) proponía una ambiciosa propuesta de cambios estructurales a tono con las ideas primordiales de la Alianza para el Progreso: *reforma agraria* (tendiendo a erradicar latifundios y minifundios, para permitir un aumento en la productividad), *reforma tributaria* (fortaleciendo el impuesto a la renta), *reforma administrativa* (incrementando la capacidad técnica del Estado), *reforma financiera* (creando el Banco Central y regulando cuidadosamente el crédito), *reforma industrial* (pasando de la promoción "indiscriminada" a la promoción "selectiva"), *reforma comercial* (apuntando a "crecer hacia afuera"), *reforma educativa* (extendiendo y calificando la enseñanza, planificando y coordinando la política educativa), etcétera. Estos planes fueron entregados en octubre de 1965. Sus lineamientos generales fueron aprobados por unanimidad por el Consejo Nacional de Gobierno en febrero de 1966.

Notas

1. Para la redacción de este apartado utilicé ampliamente el excelente libro editado por Scheman (1988). Una minuciosa evaluación cuantitativa del proceso en OAS-CIES (1973). Una crítica ya clásica puede leerse en Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance that Lost Its Way. A critical Report on the Alliance of Progress*, Quadrangle Books for the Twentieth Century Fund, Chicago, 1970.
2. El European Recovery Plan (o Plan Marshall) fue una iniciativa del secretario de Estado estadounidense, General Marshall. Su lanzamiento oficial se realizó el 5 de junio de 1947, en un discurso que Marshall pronunciara en la Universidad de Harvard. En este Plan, EEUU se comprometía a ayudar financieramente a los países europeos para, facilitando su recuperación económica, evitar nuevos avances de los partidos comunistas europeos. Los países más beneficiados por la ayuda estadounidense entre 1946 y 1961 fueron Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental e Italia, en ese orden (García de Cortázar y Lorenzo Espinosa 1996: 34-39).
3. Raúl Prebisch todavía era el secretario de CEPAL. José Antonio Mayobre se desempeñaba como embajador de Venezuela ante EEUU. Más tarde, sustituyó a Prebisch al frente de CEPAL. Jorge Sol Castellanos fue un alto funcionario de la OEA, integró el CIAP y luego fue ministro de Finanzas de El Salvador. Nuestro compatriota José Mora Otero ocupaba la Secretaría de la OEA. Felipe Herrera había sido ministro de Finanzas de Chile en los años cincuenta, y fue el primer presidente del BID.
4. Ver: Arthur Shlesinger, Jr., "Mith and Reality"; Felipe Herrera, "Principles and Performance"; y, sobre todo, Jorge Sol Castellanos, "Beginnings", todos ellos en Scheman (1988: 67, 90, 198).
5. Fragmento del primer punto del capítulo "Requisitos básicos para el desarrollo" de la Carta de Punta del Este (OEA-CIES 1961: 12).
6. Una cuidadosa explicación del ascenso del keynesianismo en Estados Unidos puede leerse en Weir y Skocpol (1993).
7. Ver Anexos: "La planificación en el mundo" (p. 162).
8. Prebisch señaló una paradoja interesante: aunque las ideas básicas de la Carta de Punta del Este salieron del sur, fueron interpretadas como habiendo sido impuestas o inventadas por el norte. Esto generó problemas políticos ante la opinión pública y los sectores más nacionalistas: "Indeed, the basic ideas underlying this document were conceived and gradually developed over a period of years in Latin America. In times that are not yet far behind, some of these ideas encountered very strong resistence, which was frequently couched in tractable and dogmatic terms. Now they are recognized as sound and valid and largely embodied in the Charter of Punta del Este. However, there has developed a rather peculiar tendency to present these ideas as having been conceived in the United States, or as constituting a ready-made blueprint to be applied in Latin America. I am really concerned about this trend, for not only it is contrary to the facts but its political implications are highly detrimental to the Alliance itself and to the broad popular support it requires in Latin America." Prebisch, "Economic Aspects of the Alliance", en *The Alliance for Progress*, ed. John Dreier, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1962.
9. En la Reunión del CIES al Nivel de Expertos, realizada desde el 29 de noviembre al 9 de diciembre de 1961 en Washington D.C., se resolvió designar por tres años, a partir del 1° de enero de 1962, a las siguientes personas para integrar la nómina de expertos: Hernando Agudelo Villa; Ernesto Malaccorto; Manuel Noriega Morales; Felipe Pazos; Harvey Perloff; Gonzalo Robles; Paul Rosentstein-Rodan; Raúl Sáez; Ary Frederico Torres.
10. Enrique Iglesias, en nombre de la delegación de Uruguay, jugó un papel muy importante en el armado de la mecánica de asignación de recursos plasmada, a la postre, en la Carta de Punta del Este. Por su intermedio, en la mañana del 10 de agosto de 1961, Uruguay defendió vigorosamente el criterio de la creación de un cuerpo técnico supranacional, que garantizara que el reparto de los recursos de la Alianza no se hiciera en función del peso político de cada país. Un documento muy revelador en ese sentido es el "Resumen de la Tercera Sesión de la Comisión 1 (Planificación del Desarrollo Económico y Social)", en OEA, *Reunión Extraordinaria*

del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, Punta del Este, Uruguay, 1961, tomo II, documento 165.

11. Arismendi, Rodney, "El Plan Kennedy y el desarrollo de América Latina", revista *Estudios*, año VI, agosto de 1961, núm. 21/22, pp. 23-61.
12. Trías, Vivián, *El Plan Kennedy y la revolución latinoamericana*, Ediciones El Sol, setiembre 1961, pp. 210-216. Del mismo autor véase también el capítulo titulado "La ilusión cipaya del desarrollismo", de *Por un socialismo nacional*, en *Selección de obras de Vivián Trías*, tomo 6, EBO. Un fragmento de este último puede leerse en Anexos (p. 163).
13. "El cónclave de los mendicantes", editorial de *Marcha*, 4 de agosto de 1961.
14. "Los 5 pecados capitales del CIES", editorial de *Marcha*, 11 de agosto de 1961. Énfasis AG.
15. Azzini era un especialista en Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas. Se integró a la cátedra de Finanzas I en 1940 y asumió la dirección del Instituto de Finanzas de la Facultad a mediados de los cuarenta. Según Jorge Giucci (que fuera subsecretario de Hacienda durante la mayor parte de la gestión de Azzini), la idea de formar una comisión encargada de estudiar y formular planes de desarrollo fue sugerida por Enrique Iglesias, que formaba parte de un grupo informal de asesores de Giucci. Esta iniciativa habría sido, luego, recogida por el ministro y plasmada en el decreto de enero de 1960. Según Giucci, "Iglesias nos convenció a todos". Entrevista del autor, noviembre 1998.
16. La necesidad de fomentar las inversiones y aumentar la producción había sido señalada por el ministro Azzini en la exposición de motivos de la *Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria*. En ese documento, Azzini explicó que la mencionada ley debía ser complementada con otras iniciativas como una *Ley de Bancos*, la *Unificación de la Deuda Pública*, el *Proyecto de Sueldos, Gastos y Recursos* (presupuesto nacional) y con "radicales transformaciones del sistema impositivo". Complementando estas propuestas, Azzini consideraba fundamental formular un "plan de inversiones y aumento de la producción". *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, jueves 12 de noviembre de 1959, p. 264.
17. "Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General", 15 de febrero de 1963, *Diario de Sesiones de la Asamblea General*, p. 39.
18. "Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General", 15 de marzo de 1961, *Diario de Sesiones de la Asamblea General*, p. 436.
19. Ludwig Erhard tuvo una influencia muy importante en la política económica de la República Federal Alemana entre 1948 y 1963. Como ha explicado Allen (1989: 272), la doctrina predominante en el gobierno alemán durante la era de Adenauer y Erhard, pretendía encontrar un curso intermedio entre la imprevisibilidad del completo *laissez faire* y las distorsiones que la planificación centralizada puede introducir en los mercados para la asignación de bienes.
20. Juan Eduardo Azzini, entrevista del autor, marzo de 1999.
21. "Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General", 15 de febrero de 1963, *Diario de Sesiones de la Asamblea General*, p. 40.
22. Juan Eduardo Azzini, entrevista del autor, marzo de 1999.
23. *Actas del Consejo Nacional de Gobierno*, tomo X, folio 165163, 1959.
24. "Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General", 15 de marzo de 1961, *Diario de Sesiones de la Asamblea General*, p. 427.
25. Tomo esta expresión del excelente título de un libro que estudia el "amortiguado" ascenso de la izquierda política hacia el poder en el Río de la Plata. Moreira, Constanza y Susana Mallo, *La larga espera*, EBO, 2000, Montevideo.
26. Empleo el concepto "virtú" en el sentido de Maquiavelo: según este autor, uno de los padres de la ciencia política, un "príncipe" debía ser considerado virtuoso (dotado del atributo de la *virtú*) si era lo suficientemente realista e inteligente como para saber cómo alcanzar los fines deseados, y lo suficientemente decidido y valiente como para dar todos los pasos necesarios en pos de esos objetivos, más allá de los criterios morales convencionales.
27. La delegación estaba presidida por Melnick (CEPAL) e integrada además por Barañano (OEA), Montenegro, Kybal, Campos y Dabezies. La reunión entre esta

delegación y la contraparte uruguaya se realizó en el Ministerio de Hacienda. La delegación del gobierno de Uruguay estuvo compuesta por Azzini y Giucci (ministro y subsecretario de Hacienda), Gianola (ministro de Industrias y Trabajo), Giannattasio (ministro de Transporte), Saúl Pérez Casas (subsecretario de Relaciones Exteriores), Fernández Crespo (presidente del Concejo Departamental de Montevideo), Ybarra San Martín (contador general de la Nación), Ferrando (director de Crédito Público), Iglesias (secretario técnico de la CIDE), y los asesores Tarigo Scheck y Lusiardo Aznárez (Ministerio de Hacienda).

28. *Planificación y preparación de proyectos. Evaluación solicitada al comité de coordinación OEA-BID-CEPAL respecto al trabajo realizado por los grupos asesores en planificación que dependen del mismo*, CIAP, Unión Panamericana, Washington D.C., p. 7.
29. Julio Melnick, de nacionalidad argentina, era economista e ingeniero industrial. A comienzos de los sesenta, en la sede de CEPAL en Santiago de Chile, se desempeñaba como asesor de Raúl Prebisch para la economía de Uruguay.
30. Lamentablemente, no he podido localizar ningún documento que permita establecer la fecha exacta en que Iglesias asumió su cargo en la Secretaría Técnica. Según el testimonio de Faroppa, es posible que la participación de Iglesias en la Secretaría Técnica haya sido autorizada de modo informal, por un acuerdo verbal entre el decano de Ciencias Económicas, Israel Wonsewer y el ministro de Hacienda, Juan E. Azzini, refrendado en el Consejo de la Facultad. Entre agosto y noviembre de 1961, las primeros pasos en la organización de la Secretaría Técnica de la CIDE fueron realizados por los contadores Pablo Tarigo Scheck y Alfredo Fernández.
31. Fragmento de la "Introducción" al tomo 1 de CIES (1963b). Énfasis AG.
32. Debo este punto al testimonio de Luis Macadar. Entrevista del autor, febrero de 2001.
33. Entrevista del autor, noviembre de 2001.
34. Algunos datos del currículum de Ángel Monti. Desarrolló investigaciones económicas en el Banco Central de Argentina, especialmente acerca de cuentas nacionales. Fue profesor de política monetaria y bancaria. Algunos de sus principales trabajos fueron un cálculo del PBI de Argentina para CEPAL y el estudio del desarrollo industrial de Argentina, para el recordado informe de Prebisch sobre la economía de Argentina después de la caída de Perón. Fue subsecretario de Economía de la Provincia de Buenos Aires entre 1958 y 1960. A mediados de los cincuenta se fue a Venezuela como experto de Naciones Unidas. A mediados de 1962 llegó a Montevideo como director del GAP. Su contraparte era Enrique Iglesias. Se quedó en Uruguay hasta principios de 1966. Redactó el *Estudio económico del Uruguay*, y compaginó la redacción definitiva del *Plan de Desarrollo*. Entrevista del autor, noviembre de 1998. Quienes trabajaron con él subrayaron su extraordinaria capacidad, su sólida formación teórica y su pasión por la tarea.
35. Ver (pp. 157-159).
36. Permítaseme transcribir el testimonio de Alberto Facchia, responsable por parte del GAP del sector Cuentas Nacionales: "En 1961 el Instituto de Economía de la Facultad no tenía recursos para hacer las cuentas nacionales. Entonces fuimos con Enrique Iglesias a verlo a Noguéz en el BROU. El BROU era el único organismo que podía hacerse cargo de apoyar esta tarea. Noguéz toma la idea con entusiasmo. De allí fuimos a hablar con el doctor Felipe Gil, vicepresidente del banco. Con su apoyo, seleccionamos los mejores doce muchachos del banco, los 'doce apóstoles'. Muchos de ellos terminaron de gerentes". Entrevista del autor, Buenos Aires, julio de 2001.
37. Barañano subrayó muy especialmente la capacidad técnica de Noguéz, "maestro de generaciones" de estadígrafos del BROU. Las cuentas nacionales fueron impulsadas por la ONU en los años cincuenta. El CIEEF (Centro Interamericano de Estadística Económica y Financiera), financiado por la OEA, dictaba cursos de estadística en Santiago. Hasta 1961 sólo tres uruguayos habían pasado por ese curso: Lázaro, Fittipaldo y Barañano. Entrevista del autor, febrero de 2001. Lázaro y Fittipaldo trabajaban con Alfredo Fernández en el Instituto de Estadística de la FCE.

38. Ver también, Cataldi, Alberto, *La situación demográfica del Uruguay en 1957 y proyecciones a 1982*, Celade, Santiago de Chile, 1964.
39. Esta "joya" monográfica todavía se puede consultar en la biblioteca de la FCE.
40. "Sin planificación no habrá desarrollo", editorial de *Marcha*, 3 de mayo de 1963, pp. 5-6. Énfasis AG. Ver también: "Planificación y desarrollo", partes I y II, editoriales de *Marcha* publicados el 21 y el 28 de junio de 1963.
41. "De agosto de 1961 a noviembre de 1963", editorial de *Marcha*, núm. 1182, 15 de noviembre de 1963, pp. 4-5. Énfasis AG.
42. En esa reunión, amenizada con un asado criollo, se brindaron cinco informes: Jesús González se refirió al Plan agropecuario, Juan Pablo Terra al Plan de Vivienda, Tulio Balzo a la problemática industrial (con énfasis en el sector pesquero), Walter Giribaldi al plan de Transporte, y Germán Rama al Plan de Educación. Enrique Iglesias, en nombre del Secretariado Técnico, y Washington Beltrán, como presidente del Consejo Nacional de Gobierno, cerraron el acto.
43. Este punto me fue señalado con todo énfasis por Alberto Couriel. Entrevista del autor, noviembre 1998.
44. Este subtítulo alude al conocido artículo de Fernando H. Cardoso (1977), en el que se subraya la originalidad del pensamiento cepalino.
45. Testimonio de Ángel Monti. Entrevista del autor, noviembre de 1998.
46. Testimonio de Jorge Peluffo, integrante del Sector Industrial. Entrevista del autor, 1999.
47. Juan Eduardo Azzini, entrevista del autor, marzo de 1999.
48. Insisto abundantemente en este punto en Garcé (1999).

Capítulo 4. El impacto político de la CIDE

La formulación de planes para el desarrollo puede haber sido el producto de la conjunción de la influencia estadounidense con las esperanzas de rendimiento electoral del partido predominante. Pero su difusión, relativamente muy intensa, entre líderes patronales, sindicales y políticos puede ser la expresión de la necesidad de concebir un proyecto nacional o, por lo menos, del comienzo de su referencia a la sociedad como un todo.

Aldo Solari (1967: 214-215)

Conocimiento especializado

Entre 1962 y 1963, en el marco de los primeros trabajos de la CIDE, la cantidad y calidad de información económica y social disponible acerca de Uruguay experimentó un aumento extraordinario. En ese sentido, la CIDE marcó un punto de inflexión definitivo. Aunque el trabajo de recopilación de datos fue realizado en todos y cada uno de los sectores de la Secretaría Técnica, los aportes más visibles y significativos fueron realizados por el sector Demografía y el de Cuentas Nacionales. Luego de muchos años de espera y de intentos frustrados, los uruguayos pudieron saber cuántos eran y de cuántos bienes disponían.[1]

El trabajo del sector Demografía fue muy importante porque contribuyó decisivamente a legitimar a la CIDE desde el punto de vista técnico. El grupo dirigido por Alfredo Cataldi logró hacer una estimación de la población nacional que anticipó casi a la perfección los resultados globales del censo, que se llevó a cabo, finalmente, el 16 de octubre de 1963. La primera aparición pública de la CIDE fue un éxito rotundo. A partir de allí, el sello de la CIDE ganó confiabilidad y respeto tanto frente a la opinión pública como frente a los actores políticos. Esta rápida legitimación del discurso de la CIDE como punto de vista científico, serio, confiable, es el punto de partida imprescindible de cualquier explicación de la ulterior dinámica política de sus recomendaciones.

El sector Cuentas Nacionales, por su parte, logró resolver en pocos meses una de las tareas más importantes y más incomprensiblemente demoradas en el Uruguay de la segunda posguerra: la medición del PBI y la elaboración de las cuentas nacionales. Desde luego, no puede afirmarse que antes del esfuerzo de la CIDE Uruguay careciera totalmente de estadísticas acerca de su producción económica. Los esfuerzos más

importantes se realizaron en el Departamento de Investigaciones Económicas del BROU, en el Instituto de Renta Nacional de la FCE por iniciativa de Carlos Quijano y Raúl Ochoa, y en el Ministerio de Industria, gracias al impulso solitario de Julio Giuria.[2] El siguiente pasaje del tomo *Cuentas Nacionales* (BROU 1965: A5-A6) ilustra con toda precisión el estado del sistema estadístico nacional antes de la CIDE:

"En la década iniciada en el año 1950, tanto en el Departamento de Investigaciones Económicas del Instituto, como en círculos gubernamentales y universitarios, se había encarado la posibilidad de estimar las cuentas nacionales. No obstante, por múltiples y diversas razones –carencia de personal especializado, falta de medios adecuados en cuanto a equipo y basamento estadístico imprescindible–, no fue posible organizar en forma metódica dichos trabajos. Existían sí, merced al esfuerzo un tanto individual y aislado de diversos estudiosos, estimaciones parciales sobre algunos indicadores importantes de la actividad económica nacional. Pero eran sólo esfuerzos aislados, desprovistos de una sistematización adecuada a causa de las circunstancias negativas anotadas. Las estadísticas nacionales eran fragmentarias, la información era parcial, las estimaciones abarcaban únicamente campos independientes [...]. El país carecía de censos de población, vivienda, industrias y servicios, elementos muy importantes en un estudio estadístico integral de la realidad histórica nacional. Las oficinas especializadas del Ministerio de Ganadería y Agricultura efectuaban el relevamiento de la actividad agropecuaria a través de censos, generalmente cada cinco años. También en el sector industrial la Dirección de Industrias dependiente del Ministerio de Industrias y Trabajo tenía ordenado un registro en forma anual de las principales variables de los establecimientos del país, sobre el cual el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco desde 1957 diseñara y ejecutara una muestra que permitía determinar con buena desagregación otra serie de variables económicas. No obstante, cabe señalar que si bien los precedentes eran las estadísticas más importantes con que se contaba para comenzar un trabajo de contabilidad nacional, eran totalmente insuficientes por sí solas para reflejar siquiera un resultado final medianamente aceptable de la actividad económica nacional. En diversos organismos públicos y privados –dirección General de Estadística y Censos, Consejos Departamentales, Ministerios, etcétera– existían estadísticas publicadas pero tampoco eran suficientes para obtener resultados positivos con miras al establecimiento de un sistema más o menos completo. Como no se contaba con estadísticas elaboradas, era necesario reunir en forma metódica y sistemática todo ese cúmulo de información dispersa diseminada en múltiples oficinas o publicaciones, era necesario realizar encuestas en todas las actividades, era menester diseñar muestras que permitiesen obtener estimaciones conducentes a los fines señalados."

Entre 1962 y 1963, Uruguay "se descubrió a sí mismo" (Barbato 1986). Y lo que los uruguayos vieron en ese espejo los impresionó profundamente. A partir de ahí, la agenda pública sufrió algunas importantísimas modificaciones.

Agenda política

La información novedosa producida durante 1962 y los primeros meses de 1963 fue incorporada en la preparación del *Estudio económico del Uruguay*, presentado en mayo de 1963. Este estudio causó una profunda impresión en círculos políticos, en medios empresariales y en la opinión pública, dejando una impronta persistente en la agenda política. Las conclusiones del *Estudio* eran más que llamativas. Desde su primera línea, el documento revelaba un panorama muy inquietante:

> "La economía uruguaya entró, después de la última posguerra, en una etapa de *estancamiento* en su sistema productivo que, al perdurar, *podría amenazar todo el progreso que el País logró* en los primeros decenios de este siglo [...]" (CIDE 1963b, tomo 1, Introducción).

Según el informe, desde 1942 hasta 1950, el PBI por habitante aumentó. A partir de la década del cincuenta la economía del país entró en crisis. Ningún problema social existe en sí mismo: es un *constructo*, el corolario de un proceso de elaboración social. El problema existe una vez que la sociedad lo descubre, lo percibe, lo cuantifica, lo mide (Brunner y Sunkel 1993: 9). Antes de la publicación del diagnóstico de la CIDE, en Uruguay, por cierto, era muy frecuente que se hablara de crisis. Este concepto era el leitmotiv de importantes protagonistas del debate público desde *Marcha* al *Diario Rural*. Una parte importante –y de influencia creciente– dentro de la sociedad uruguaya enviaba persistentemente mensajes de alerta respecto a la situación nacional. Se intuía desde hacía muchos años que la economía no funcionaba. Se tenían algunos indicios e indicadores. Se hablaba de crisis y hasta se escribía sobre ella. Sin embargo, con la publicación del *Estudio*, la palabra *crisis* adquirió una gravedad muy especial, estremeciendo profundamente la conciencia de los uruguayos. La publicación del *Estudio* de la CIDE interpeló severamente el imaginario conformista que predominara durante las tres décadas anteriores.

El *Estudio*, por ende, fue un paso decisivo en la construcción de dos nociones llamadas a persistir durante décadas en el imaginario uruguayo: por un lado, la noción de "crisis estructural"; por otro lado, la de "estancamiento". Ambos conceptos –causa y consecuencia– arraigaron profundamente. Desde allí en adelante, la principal obsesión de los actores políticos a lo largo de décadas enteras será, precisamente, "realizar las impostergables reformas estructurales que el país reclama", para "rescatarlo del estancamiento". Este discurso permeó a todos los actores políticos con independencia de su ideología. Claro está, como

veremos un poco más adelante, las alternativas de reforma estructural manejadas por los distintos actores serán diferentes. La obsesión estructuralista, en cambio, fue un denominador común.

Las reformas estructurales recomendadas por la CIDE también lograron un alto impacto en la agenda política. Si se revisan los mensajes anuales del PE desde 1963 en adelante se verá hasta qué punto algunas de las recomendaciones de la CIDE pasaron a formar parte de las prioridades de los gobernantes. Entre ellas se destacan: reforma de la Administración Pública, crecimiento hacia afuera, reforma financiera, nueva política de vivienda, reforma educativa, reforma de la seguridad social, reforma tributaria, integración comercial y estabilización de precios. Estos temas constituyen los ejes programáticos de la agenda política del país durante el período considerado.

Vale la pena destacar tres aspectos. En primer lugar, la CIDE –a la cual se suele asociar el pensamiento cepalino, la sustitución de importaciones y la estrategia del "crecimiento hacia adentro"– fue la responsable de instalar en la agenda política la idea del "agresivo crecimiento hacia afuera". Desde luego, esto no significa que antes de la CIDE no existiera interés por exportar. Pero el punto que me interesa destacar es que la estrategia del "crecimiento hacia fuera" –la promoción de exportaciones (especialmente de las exportaciones no tradicionales)– es previa al giro hacia el liberalismo que empezará a consolidarse a comienzos de la década del setenta. En segundo lugar, la propuesta de reforma agraria irá desapareciendo paulatinamente del discurso del gobierno y pasará a integrarse a la batería programática de los partidos de oposición. La última referencia a esta reforma aparece en el mensaje del Poder Ejecutivo de 1968. En tercer lugar nótese que la CIDE también contribuyó a colocar en la agenda política el objetivo de la estabilización de precios. En la segunda mitad de los años cincuenta, los economistas latinoamericanos debatieron profusamente el problema de las causas de la inflación. El detonante principal de esta discusión fue el programa de estabilización de precios de la Misión Klein y Saks en Chile, ejecutado entre 1955 y 1956. Los cepalinos criticaron el programa que calificaron de "monetarista", porque ponía un énfasis importante en el control del déficit fiscal y del crédito; a su vez, argumentaron que la inflación en América Latina era de origen "estructural".[3] Por ende, los cepalinos tendían a ser bastante escépticos acerca de la posibilidad de controlar la inflación de otro modo que no fuera resolviendo las presiones inflacionarias básicas derivadas de la estructura social. La CIDE, aun siendo esencialmente tributaria del pensamiento estructuralista, puso un énfasis muy significativo en la necesidad de estabilizar los precios. Como veremos un poco más adelante, el programa de estabilización de precios de la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (Coprin) en 1968, es inseparable de este antecedente, y del rotundo fracaso del intento de estabilización en el acuerdo social de 1965.

Grupos: Comcorde y Congreso del Pueblo

Los diagnósticos y propuestas de CIDE también dejaron su huella en la ideología de las grupos de presión. En el medio empresarial, la planificación indicativa generó grandes expectativas que se expresaron fundamentalmente en la creación de la Comisión coordinadora del Desarrollo Económico (Comcorde), en 1963. En el ámbito sindical, numerosas propuestas de la CIDE fueron incorporadas al programa del movimiento obrero en el marco del Congreso del Pueblo (1965).

El Comcorde

Una figura clave en la trayectoria del Comcorde fue el contador Walter Lusiardo Aznárez.[4] En 1970 relataba la creación de esta institución en los términos siguientes:

> "Comcorde nació en febrero de 1963, como consecuencia de la preocupación y responsabilidad de un esclarecido núcleo dirigente de nuestras principales instituciones empresariales, que comprendieron que no podía haber solución para los problemas individuales o sectoriales si, concomitantemente no había una solución global para los problemas del país [...]. Con toda razón se consideró que la situación no podía revertirse con medidas aisladas, a veces inconexas y contradictorias, que pretenden solucionar aspectos parciales del problema, ni podían utilizarse paliativos superficiales que dejan intacta la raíz misma de los males. Era necesario salirle al mal, enfrentarlo y emprender la gran tarea del engrandecimiento nacional. El movimiento debía arrancar de una clara acción política: la de lograr que el país, como un todo, montara un sistema nacional de decisiones económicas para conducir racionalmente su proceso social. La ciencia económica pone en manos de las comunidades un instrumento eficaz: la planificación [...]. Comcorde nació así para convertirse en el organismo de contrapartida del CIDE. Pero Comcorde, que nace con pasión planificadora, lo hace hacia lo que hoy conocemos como planificación democrática o indicativa. Por cuanto la planificación es una tarea colectiva en la que deben tener participación directa todos los sectores de la economía: los empresarios, los trabajadores y los consumidores [...]. El éxito de la planificación indicativa radica, así, en la colaboración que presenten los organismos del sector privado en la formulación de tales planes y programas. Comcorde es el organismo que las instituciones empresariales han constituido en el Uruguay a los efectos de adoptar una posición común, en el diálogo permanente que el desarrollo exige" (Comcorde 1970, "A manera de prólogo").

Desde luego, no todos los empresarios depositaban tantas expectativas en la CIDE como Lusiardo Aznárez. Sin embargo, el "esclarecido núcleo de dirigentes" a los que él hace referencia, la generación que dirigía las cámaras entre 1962 y 1965, en líneas generales simpatizaba auténticamente con la planificación indicativa. Entre ellos hay que

mencionar a Carlos Végh Garzón, Bernardo Supervielle, Horacio Abadie Santos y Ricardo Ferrés. Por supuesto, no eran cepalinos. Eran hombres de empresa, partidarios de la iniciativa privada. Pero, como Azzini y tantos otros impulsores de la liberalización de la economía uruguaya, no estaban ajenos al "ambiente espiritual" racionalista de los sesenta.[5]

La Secretaría Técnica mantuvo estrecho contacto con las cámaras. Se realizaron extensas jornadas para discutir el diagnóstico y luego el Plan. Las cámaras hicieron diversas observaciones sobre aspectos concretos del PNDES pero, en líneas generales, lo aprobaron.[6] La principal objeción que recibió el PNDES en el medio empresarial provino de las agremiaciones rurales que no compartían el proyecto de Ley de Reforma de las Estructuras Agrarias. En diciembre de 1964, la Asociación Rural del Uruguay (ARU) elevó al presidente del Consejo Nacional de Gobierno un documento en el que establecía detalladamente la posición del sector ante las siete leyes del ministro Wilson Ferreira. Según la ARU, seis de los siete proyectos podían ser tratados de inmediato por el parlamento. El único proyecto que le merecía objeciones serias era el de Reforma de las Estructuras ("el diagnóstico ha sido incompleto y el remedio manifiestamente equivocado"). La ARU rechazó el concepto de latifundio manejado en el proyecto (por considerar que no se ajustaba a la "doctrina imperante" ni a "las necesidades reales del Uruguay"), el cuestionamiento de las sociedades por acciones ("la evolución de la agropecuaria del país debe mucho a dichas sociedades"), y la "injerencia asfixiante del fisco" derivada de las disposiciones fiscales.[7]

La empatía entre la cúpula empresarial y las propuestas desarrollistas se irá apagando rápidamente. A partir de 1968, la agenda empresarial pasará a estar dominada por los debates en torno al programa de estabilización de precios (Coprin). En el discurso de las cámaras cada vez se hará sentir más nítidamente el reclamo de "un clima apto para el desarrollo". Autoridad, orden, técnica y desarrollo se irán asociando cada vez más íntimamente, como en otros países del Cono Sur. La demanda autoritaria *y* tecnocrática irá *in crescendo*.

El Congreso del Pueblo

En agosto de 1965 se realizó el Congreso del Pueblo con la participación de más de mil trescientos delegados de cerca de setecientas organizaciones. En la redacción del "programa de soluciones a la crisis" aprobado en este evento varios expertos de la CIDE tuvieron una actuación destacada. La tarea de asesoramiento al movimiento sindical por parte de funcionarios de la Secretaría Técnica de la CIDE había empezado a fines de 1963, en el marco de la difusión del *Estudio* de la CIDE. A partir de ese momento, Ricardo García, Alberto Couriel, Pedro Seré y Alberto Bensión, entre otros, mantuvieron una estrecha relación con el movimiento sindical.

En el programa del Congreso del Pueblo se evidencia con toda claridad

la influencia de los expertos de la CIDE. Sin embargo, no es una mera copia del PNDES. Además de las previsibles diferencias retóricas pueden constatarse algunas importantes innovaciones conceptuales de gran significación. Refiriéndose al programa del Congreso del Pueblo ha dicho Couriel:

> "Prácticamente fue tomado del pensamiento de la CEPAL, del programa de la CIDE, pero reestructurado y adecuado mucho más a las necesidades populares. Pero se estaban planteando las grandes reformas: reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior, la nacionalización de la banca, la reforma tributaria. Desde ese punto de vista era un poco más avanzado que las reformas estructurales que planteaba el pensamiento de la CEPAL [...]. Otro matiz se plantearía respecto al capital extranjero. Estábamos escribiendo el libro contra el FMI, se hacía sentir la influencia de la trasnacionalización bancaria, y en parte, también la inversión extranjera directa que el pensamiento de la CEPAL no atacaba" (Siri, Ponce de León y Schelotto 1985: 246-249).

Según Couriel, *"nosotros izquierdizamos el PNDES de la CIDE en el programa del Congreso del Pueblo"*.[8] Esto puede comprobarse fácilmente contrastando algunos puntos claves de ambas propuestas. En materia financiera, por ejemplo, recordemos que la CIDE había insistido en la necesidad de asegurar que el crédito, tanto público como privado, se utilizara con un fin social. Para ello se consideraba imprescindible la creación del Banco Central. En el Congreso del Pueblo, esta idea se radicaliza y se formula como "nacionalización de la banca". Lo mismo ocurre con las propuesta de la CIDE acerca del comercio exterior. Como para el PNDES el desarrollo nacional dependía de la expansión de las exportaciones, era "esencial que, dentro de un sistema privado de comercialización de la producción básica, el gobierno deba conocer y seguir con toda precisión las formas, modalidades y tendencias de las ventas de la producción fundamental"(tomo 2: 406). El Congreso del Pueblo, una vez más, adopta este concepto pero lo "izquierdiza", proponiendo la "nacionalización del comercio exterior".

El Congreso del Pueblo constituyó un momento muy importante en la historia del movimiento sindical uruguayo: por un lado, facilitó el proceso de unificación que se venía perfilando desde los años anteriores; por otro lado, significó un avance muy importante desde el punto de vista de la capacidad programática de los sindicatos. En el "Programa de soluciones a la crisis" del Congreso del Pueblo, la versión sindical del Plan de la CIDE, no aparecen los contrapesos liberales del PNDES: no se hace referencia a la importancia de restablecer ciertas normas de competencia, de racionalizar el proteccionismo indiscriminado, o de estabilizar los precios. La palabra inflación no aparece, aunque se hace una rápida alusión a que "la carestía se lleva todo".[9]

Partidos políticos

Los colorados vieron a la CIDE como la obra de los blancos.
Y los blancos, como la obra de la Universidad.

Mario Bucheli

Entre 1961 y 1963, entre la Conferencia de Punta del Este y la difusión del *Estudio* de la CIDE, las ideas desarrollistas lograron conquistar una amplia audiencia en vastos sectores de la sociedad, desde la Cámara de Comercio hasta los sindicatos de trabajadores. Los partidos políticos, como es natural, no estuvieron al margen de esta circunstancia. De una u otra manera, exceptuando a la izquierda marxista, todos los actores políticos recibieron la influencia doctrinaria de las nuevas ideas.

El Partido Nacional no era el ambiente institucional –*institutional home*– más adecuado para que anidaran las ideas cepalinas. A comienzos de los años sesenta la gran mayoría de los dirigentes del Partido Nacional mantenían los rasgos ideológicos más típicos de esta colectividad: en primer lugar, la vocación liberal en materia económica, que los había llevado durante décadas a ser los principales críticos del "dirigismo" de los colorados; en segundo lugar, la reivindicación de la *doxa* frente a la *episteme*, del saber del político (y del ciudadano) frente a las pretensiones de la nueva generación de "doctores", los "tecnócratas" desarrollistas. Ninguno de estos rasgos tradicionales habían cambiado demasiado, aunque es posible –como argumenté en el capítulo 2– que la alianza entre el herrerismo y el movimiento ruralista pueda haber contribuido a acortar la distancia entre la matriz liberal característica del pensamiento económico del Partido Nacional y la onda racionalista y planificadora de la época. En un partido de este tipo, liberal y caudillista, no podía esperarse que las ideas cepalinas pudieran arraigar con facilidad. De hecho, durante las elecciones de noviembre de 1962, los sectores mayoritarios del Partido Nacional incorporaron el discurso de la Alianza para el Progreso, pero sin asumir un compromiso profundo con sus ideas esenciales. El programa electoral de la coalición de fracciones del Partido Nacional denominada "Ubedoxia"[10] que triunfó en las elecciones de 1962 recogía las propuestas principales de la Alianza para el Progreso. Esta coalición electoral se había formalizado en el documento "Los blancos con los blancos", firmado el jueves 25 de octubre de 1962 en la "Casa de los Lamas", sede de la UBD. Además de establecerse minuciosamente cómo se distribuirían los cargos de gobierno entre los socios, este acuerdo incluía algunas pautas programáticas muy alineadas con las ideas en boga: "programación del desarrollo integral del país", reforma administrativa, reorientación de la enseñanza, reforma de la seguridad social, integración nacional, regional e internacional, reforma agraria y política industrial.[11] Más allá de la letra

del acuerdo, en realidad, solamente algunos sectores de la UBD se identificaban profundamente con el programa reformista. En especial, la lista 400 de Washington Beltrán, en la cual ya comenzaba a descollar Wilson Ferreira Aldunate.[12] Precisamente, Beltrán en el Consejo de Gobierno y Ferreira en el gabinete serán, entre 1963 y 1966, los grandes puntales políticos del trabajo de la Secretaría Técnica de la CIDE. Junto a ellos, jugó un papel fundamental Juan Pivel Devoto, ministro de Instrucción Pública y Previsión Social de ese gobierno. Tres de los cuatro ministros de Hacienda que se sucedieron a lo largo de esos cuatro años, simpatizaban con el trabajo de la CIDE (Salvador Ferrer Serra, Raúl Ybarra San Martín y Daniel Hugo Martins). Dentro del Consejo de Gobierno, también mostraban cierta expectativa hacia la experiencia de la planificación los consejeros Lorenzo y Losada, Fernández Crespo y Giannattasio, aunque este último no apoyaba la propuesta de reforma agraria.[13]

Ciertamente, Wilson Ferreira Aldunate fue el político que más intensamente se involucró en la experiencia de la CIDE. La doctrina básica del PNDES se ajustaba muy bien a las principales rasgos del pensamiento de Wilson para quien, desde los tiempos ya lejanos de su simpatía hacia Quijano y la Agrupación Nacionalista Demócrata Social, la reforma agraria constituía una prioridad absoluta. Wilson fue uno de los políticos que más apoyo le brindó a la CIDE, y uno de los que más se alimentó políticamente de ella. Desde el punto de vista doctrinario, las coincidencias entre el PNDES y el programa de gobierno "Nuestro compromiso con usted", elaborado para las elecciones de 1971, son extraordinarias: están presentes muchas de las propuestas básicas de la CIDE (reforma agraria, financiera, tributaria, de las políticas sociales, etcétera). Han desaparecido, solamente, aquellas propuestas poco atractivas o eventualmente onerosas desde el punto de vista electoral. Por ejemplo, no se hace referencia a la reforma administrativa, que muchos funcionarios públicos podían ver con aprensión; no se insiste con el concepto –básico para la CIDE– de la necesaria revisión del proteccionismo "indiscriminado",[14] visto con temor por los industriales; tampoco se menciona el problema de la inflación: la estabilización de precios, desde 1968, estaba muy asociada al pachequismo.

Esta adaptación wilsonista del PNDES, de cara a las elecciones de 1971, nos conduce directamente a otro aspecto muy interesante de la relación entre este dirigente y la CIDE. Wilson vislumbró con absoluta claridad que apoyando a la CIDE podía obtener un importante beneficio político: una parte muy importante de la sociedad uruguaya reclamaba, cada vez más claramente, "cambios estructurales", "políticas racionales", "políticos modernos". Durante su pasaje por el Ministerio de Ganadería, durante esos cuatro años de intensa colaboración con la Secretaría Técnica de la CIDE, Wilson Ferreira logró asociar su perfil político a ese modelo de político reformador y moderno, crecientemente demandado por la ciudadanía. Mirado desde su punto de vista, la CIDE

no era sólo una gran oportunidad para el país; era, además, *su* gran oportunidad política. Y no la desaprovechó. En 1971 la fórmula presidencial Wilson Ferreira Aldunate - Carlos Julio Pereyra fue la más votada. El Partido Nacional perdió las elecciones por apenas 12.000 votos.

Partido Colorado

Para el Partido Colorado tomar posición frente a la CIDE fue extraordinariamente complicado. A priori, la tradición ideológica del Partido Colorado era mucho más compatible que la de los blancos respecto a las propuestas reformistas de la CIDE. Las ideas desarrollistas impulsadas por la Alianza para el Progreso estaban en una sintonía muy estrecha con la ideología racionalista, reformista y redistributivista del primer batllismo. Sin embargo, por diversas razones que examinaremos en seguida, para los colorados no fue nada sencillo encontrar la manera de hilvanar las nuevas ideas a su propia tradición.

Operaban sobre los colorados, en relación a la CIDE, tres tipos de consideraciones. *En primer lugar*, un prejuicio general y muy profundo hacia todo lo que llevara el sello del Partido Nacional. En palabras de Julio María Sanguinetti: "Los colorados al comienzo miramos a la CIDE con mucha desconfianza: de los enemigos del batllismo no podía venir nada bueno".[15] Según Washington Beltrán, figura clave de aquel gobierno, la de esos años no era un política "basada en ideas sino en tradiciones y sentimientos". Colorados y blancos, pese a haber coparticipado en la Administración Pública durante décadas, seguían viéndose como enemigos. Esta percepción del lado colorado se veía reforzada por el evidente sentido político implícito en su creación y ulterior impulso. Para los blancos la Operación Uruguay 1, con su parafernalia de estadísticas, consultores internacionales y programas científicos, constituía una excelente oportunidad política. Cada aporte empírico de la CIDE, cada dato novedoso, era un golpe político contra el "empirismo" y, por añadidura, contra la "irresponsabilidad" de los gobernantes colorados. Naturalmente esto era así, más allá de las intenciones de los expertos al frente de la Secretaría Técnica que, empezando por el propio Iglesias, tenían la más firme intención de despolitizar tanto como fuera posible el proceso de planificación. Este prejuicio contra la CIDE, derivado de su "pecado original" (haber sido concebida por los "enemigos del batllismo"), se manifestaba hasta en los temas más incontrovertibles. Por ejemplo, muy a menudo, dirigentes colorados negaban que la CIDE hubiera aportado cifras tan novedosas al conocimiento del país.[16]

Además de esta casi instintiva reacción de rechazo y de sospecha, los colorados orientaban sus acciones hacia la CIDE, en particular, pero más en general, hacia la obra de gobierno del Partido Nacional, en función de inevitables consideraciones de estrategia electoral. Para los colorados, desplazados del poder por el PN luego de noventa y tres años de predominio, recuperar el gobierno era un objetivo absolutamente impostergable.

Además del prejuicio y de las consideraciones estratégicas, en la orientación de los colorados ante la CIDE pesaba el fuerte recelo que sentían hacia la "tecnocracia". La vieja tradición racionalista, que tanta influencia lograra ejercer durante los años del "primer batllismo", se encontraba francamente debilitada. A comienzos de 1964, en el áspero debate en el Consejo de Gobierno acerca de los decretos de "institucionalización de la CIDE", estos temores fueron claramente explicitados. El consejero Amílcar Vasconcellos, de la lista 15 del Partido Colorado, manifestó, cuestionando la iniciativa de institucionalizar la CIDE:

> "Y ahora, ¿qué se pretende? Convertirlo en un organismo que se trata de poner por encima del propio gobierno. Se pretende poner a los gobernantes de la tecnocracia por encima de los gobernantes elegidos por el pueblo, para traer soluciones de técnicos que presuntamente están al margen de la política [...]. El elemento de una organización extrapolítica, al margen de la actividad política, para crear una nueva clase de gobernantes, una tecnocracia gubernamental es absolutamente inaceptable. En este país la responsabilidad de gobernar es fijada a través del pronunciamiento popular, y no se puede ni se debe desplazar hacia ningún organismo que no sea exclusivamente aquel directamente electo por el pueblo".[17]

Desde la óptica de Vasconcellos, esta "tecnocracia", para colmo de males, estaba integrada por "apátridas":

> "Y los técnicos internacionales, que De Gaulle ha calificado con tanta certeza como los *apátridas*, generalmente fracasados en sus propios países y que han tenido que ir a organismos internacionales en busca de nuevos campos, no son los más indicados para dar soluciones en otros países [...] Ese conjunto de burocracia internacional [...] que tienen una receta para aplicarla en todos lados, que andan por encima de las fronteras dando soluciones esquemáticas y simplificadas para todos los países, y que [...] creen que los pueblos se manejan desde los escritorios, cosa que ha causado y sigue causando grandes perturbaciones en muchas partes de los países y que ha provocado enormes disgustos, especialmente en nuestra América".[18]

Según Vasconcellos, tanto la propuesta de institucionalización de la CIDE como la de encargarle planes de desarrollo, constituían "un intento de rehuir responsabilidades por parte del partido gobernante". Con el correr del tiempo, esta desconfianza hacia el asesoramiento técnico, en general, y hacia las recomendaciones de la CIDE, en particular, fue disminuyendo (exactamente dos años después, hasta el propio Amílcar Vasconcellos terminó brindando su voto favorable a la aprobación del PNDES).

Dentro del Partido Colorado, serán los sectores juveniles –la lista 99 de Zelmar Michelini y Aquiles Lanza, y el sector "Unidad y Reforma" de la lista 15, que orientaba Jorge Batlle, secundado por Julio María

Sanguinetti– quienes más rápidamente encontrarán la forma de incorporar las propuestas movilizadas por la CIDE a sus propias estrategias políticas. Batlle, por ejemplo, capitalizó rápidamente las recomendaciones de Reforma Administrativa. Nutriéndose abundantemente de ese capítulo del PNDES, los jóvenes quincistas lanzaron una formidable campaña a favor de una reforma constitucional que les permitió, entre otras cosas, ganar las elecciones internas de la lista 15 en noviembre de 1965. A partir de entonces, la vieja agrupación fundada por Luis Batlle empezará a abandonar su discurso populista, y a reorientarse hacia un programa de modernización a través de la tecnificación del gobierno. La tradición racionalista que tan fuertemente expresara el primer batllismo, encontrará a partir del "parricidio" liderado por Jorge Batlle, un nuevo soporte político. A fines de los años sesenta, algunos técnicos de la OPP que habían participado en la experiencia de planificación de la CIDE (Bensión, Zerbino, Gil Díaz, Anichini), influidos por las experiencias de estabilización de precios que se estaban realizando en Brasil (bajo la dirección de Roberto Campos) y en Uruguay (orientada por Ramón Díaz) y alentados por Alejandro Végh Villegas, Ramón Díaz, Jorge Batlle y Francisco Forteza, comenzarán un proceso de revisión de la doctrina cepalina que los irá llevando hacia posiciones más liberales. Esta evolución doctrinaria se plasmará en el segundo Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977), redactado en la OPP en 1972 (volveré a ocuparme de los "revisionistas" en el capítulo 5).

El sector colorado que se lanzó más decididamente al encuentro de las ideas desarrollistas fue la lista 99. El paralelismo entre Zelmar Michelini y Wilson Ferreira es muy nítido: dirigentes jóvenes, brillantes, ambiciosos, atrevidos, modernizadores. Wilson construirá a fines de los sesenta la agrupación "Por la Patria", abandonando la lista 400 de los Beltrán, sus mentores; Michelini lanzará la lista 99, "Por el gobierno del pueblo", independizándose de la imponente figura de Luis Batlle. Ambos vieron en la curva de ascenso de las ideas desarrollistas una gran oportunidad política. Ambos intentaron capitalizar el recelo que la mayoría de sus respectivos correligionarios sentía hacia los planteos de la CIDE: algunos, porque veían en ella el fantasma de los viejos doctores "principistas" que vendría a consumar su venganza contra el caudillismo; los otros, porque no podían dejar de pensar que "nada bueno podía venir de los enemigos del batllismo".

Zelmar Michelini sintonizó muy rápidamente con el reformismo racionalista de la CIDE. Al igual que Wilson Ferreira, comprendió rápidamente que las propuestas desarrollistas del PNDES constituían un capital político de gran valor. Sin embargo, ni Michelini ni ningún otro dirigente del Partido Colorado podía tomar las ideas, planes y recomendaciones desarrollistas *directamente* de la obra de la CIDE. Para sus votantes esto hubiera sido incomprensible. Dicho de otra forma: Michelini debía intentar obtener el *beneficio* político de enarbolar las atractivas ideas desarrollistas pero sin pagar el *costo* político de aparecer como

"furgón de cola" de la CIDE y del Partido Nacional. La forma de resolver esta ecuación fue apelar a la única figura que reunía pública y notoriamente ambos atributos: el contador Luis Faroppa fue invitado a elaborar el programa de la lista 99 en las elecciones de 1966.

Faroppa participó sólo marginalmente de la tarea de la CIDE. No integró ninguno de los sectores de la Secretaría Técnica a lo largo de todo ese lapso. Era, desde luego, frecuentemente consultado por Monti, Iglesias, Fracchia y otros expertos del GAP y de la Secretaría Técnica. Faroppa aportaba sus opiniones, pero su colaboración se restringió a ese ámbito informal. La exclusión de Faroppa del núcleo central de la CIDE es extraordinariamente llamativa, no sólo porque tenía desde los años cincuenta una estrecha relación con Enrique Iglesias, sino porque -como ya fue dicho- fue el principal responsable de la introducción del pensamiento de la CEPAL en Uruguay, y el orientador de las primeras investigaciones "estructuralistas" en el marco del Instituto de Economía de la FCE. Su marginación del proceso de la CIDE sólo se explica por su clarísima vinculación con el Partido Colorado y por su notorio distanciamiento político, doctrinario y personal respecto a Azzini. Obviamente, si Faroppa hubiera integrado en un cargo de gran visibilidad la Secretaría Técnica, la asimilación de las ideas desarrollistas por parte del Partido Colorado y, en especial, por parte de la lista 15, se hubiera visto facilitada. Esto, que hubiera sido muy conveniente desde el punto de vista de quienes, como Monti e Iglesias, querían presentar el trabajo de la CIDE como fruto del estudio objetivo de la realidad a partir de métodos científicos, entraba en franca contradicción con el propósito, alimentado desde el principio por los gobernantes blancos, de emplear el conocimiento especializado de la CIDE como un arma en la competencia política con los colorados.

En los hechos, Faroppa quedó tan abruptamente al margen que acabó escribiendo su propio diagnóstico de los problemas estructurales del país: casi al mismo tiempo, fueron publicados dos diagnósticos del Uruguay extraordinariamente similares, concebidos ambos desde la óptica cepalina.[19] En definitiva, para Michelini recurrir a Faroppa -colorado *y* desarrollista- era una forma extraordinariamente simple de resolver un problema, en principio, complicado.[20]

Faroppa presentó una primera versión del programa de gobierno de la lista 99 en el V Congreso de este sector realizado el 4 de junio de 1966. En la preparación de este primer borrador colaboraron cerca de un centenar de expertos de diversas extracciones políticas. Luego del V Congreso, se formaron doce comisiones para que redactaron la versión final del programa. Finalmente, el Congreso realizado el 1° de noviembre de 1966, aprobó por aclamación el programa de gobierno de la lista 99, *Bases para una política nacional de desarrollo*.[21]

En dicho programa aparecen las principales ideas del pensamiento desarrollista de la época: reforma agraria: "el desarrollo socioeconómico del país dependerá del desarrollo agrario"; promoción industrial: "utili-

zación plena de la capacidad instalada", "promoción de nuevas industrias y expansión de las actuales" (creación del Instituto de la Carne y fortalecimiento de la industria pesquera), descentralización y desconcentración; fortalecimiento de la infraestructura energética ("sin un abastecimiento adecuado de energía, todo el proceso de desarrollo entrará en un peligroso cuello de botella") y de telecomunicaciones: "uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos"; reforma administrativa: "procuramos adecuar las instituciones idóneas al Desarrollo"; organización bancaria, monetaria y crediticia: ("la base del nuevo sistema es la banca pública, en general, y el Banco Central que se propone crear, en especial); política tributaria: "impuesto a la renta", a la "transferencia de acciones", a las "ventas por valor agregado"; comercio exterior: "programar el sector externo", estructurando "un mercado cambiario organizado funcionalmente"; fortalecimiento de la enseñanza: "planeamiento educacional; programación integral de la política de vivienda; plan de seguridad social; política laboral, etcétera.

Entre las propuestas de la 99 y las de la CIDE existen grandes similitudes. Éstas se deben, fundamentalmente, a que ambos documentos comparten el marco analítico estructuralista, a cuya difusión entre las nuevas generaciones el propio Faroppa contribuyó grandemente desde el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas. Sin embargo, también vale la pena señalar algunas diferencias significativas. El programa de la 99 tiene un acento más colorado: es más nacionalista, industrialista e intervencionista que el de la CIDE.[22] El programa de la lista 99 está claramente a la izquierda del de la CIDE (los dirigentes de la 99 se autoidentifican como la "nueva savia de izquierda del batllismo"): postula la necesidad de un "proceso de liberación nacional"; reclama una "transformación de fondo", que "resuelva el problema de la propiedad" ("rechazamos su apropiación individual").

El programa de la 99 pone un énfasis especialísimo en la herramienta de la planificación: "La única salida técnica y racional para la mejor administración de los recursos escasos es la planificación". Las leyes del mercado no bastan: "Una organización económica fundada en la libre concurrencia e irrestricta no puede ser por tanto el sistema que permita la consecución de aquellos objetivos. La concurrencia deberá quedar sometida a las orientaciones que el plan le imponga, a través de los estímulos y desestímulos que utilicen las autoridades para suprimir o postergar ciertos consumos, para incentivar, reducir o suprimir ciertas producciones, y así sucesivamente." Y más claramente todavía: *"Nos hemos definido [...] por una creciente estatización a través de la que se orienta, controla y ordena la actividad pública, y la privada"*.

Hasta ahora he comparado el contenido del PNDES con el programa de la lista 99 buscando establecer similitudes y diferencias. Hay otra manera de reflexionar acerca de la relación entre estos dos documentos que consiste en intentar establecer nexos causales entre ambos. Más

específicamente, corresponde formularse la pregunta siguiente: ¿en qué medida es posible considerar al programa de la 99 como uno de los legados programáticos de la tarea de la CIDE? Por lo dicho un poco más arriba, la respuesta a esta pregunta parecería ser negativa: el programa de la 99 salió de la pluma de Faroppa (y de sus colaboradores); no es, por tanto, una mera traducción del PNDES a códigos batllistas. Sin embargo, sí puede ser considerado un subproducto del trabajo de la CIDE desde una perspectiva un poco más amplia: Michelini no hubiera ido a buscar a Faroppa para encargarle la redacción de este programa si la CIDE no hubiera logrado transformar las principales recomendaciones del pensamiento desarrollista de la época en propuestas atractivas en términos electorales. La siembra de la CIDE generó las condiciones políticas para que dentro del Partido Colorado pudiera fructificar, gracias al talento de Faroppa, una sofisticada combinación entre el pensamiento estructuralista cepalino y la tradición batllista.

Partido Demócrata Cristiano

A comienzos de la década del sesenta también la Unión Cívica se vio sacudida por debates ideológicos. Dentro de la Juventud Demócrata Cristiana (JDC) se generó un amplio movimiento de simpatía hacia la Revolución cubana y a favor de la renovación ideológica del partido. Luego de intensos enfrentamientos entre el Consejo Directivo de la Unión Cívica y sectores de la JDC, en 1962 se fundó el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Desde 1962 a 1964, el PDC procesa un debate fundamental acerca de su identidad ideológica, que acabará con la victoria de los sectores renovadores. La mayoría de los viejos dirigentes del partido no aceptaron el giro hacia la izquierda y fundaron el Movimiento Cívico Cristiano. La nueva orientación del PDC expresa el impacto de diversas influencias: el Concilio Vaticano II, la doctrina "personalista" de Emanuel Mounier, la prédica del padre Lebret, la "apertura a la izquierda" de la democracia cristiana italiana, el avance de COPEI en Venezuela y del PDC chileno. Precisamente, el programa "Revolución en libertad" de este partido, que llevaría a la presidencia de Chile a Eduardo Frei en 1964, tendrá una gran influencia dentro del PDC uruguayo (Pérez Antón 1986: 19-31).

Dentro del grupo de cuadros que impulsaron este giro a la izquierda de los democratacristianos en Uruguay se destacó nítidamente Juan Pablo Terra. Arquitecto, sociólogo, experto en urbanismo, diputado entre 1967 y 1971, fundador del Frente Amplio, senador desde 1972 hasta el golpe de Estado, Juan Pablo Terra fue el principal dirigente del PDC desde mediados de los años sesenta hasta 1983. Desde 1961 a 1965 tuvo una participación muy activa en la tarea de planificación llevada a cabo por la CIDE, en particular en el sector Vivienda. La marca de las ideas de la CIDE es claramente visible en los documentos del PDC a partir de 1964. En la "Propuesta programática" del PDC en 1971 puede leerse:

"Frente a la crisis nacional, el PDC propone el siguiente conjunto de soluciones. Corresponde al pueblo convertirlas en realidad: 1) Introducir cambios radicales en la estructura económica, para impulsar un desarrollo liberador, a través de tres herramientas fundamentales: la planificación integral de la actividad productiva y de servicios; la nacionalización de la propiedad capitalista monopólica y de las áreas estratégicas de la economía; la reforma agraria y el desarrollo industrial. 2) Desplazar el centro de decisión de la economía de manos de las clases ahora dominantes, a las del Estado planificador, con amplia participación popular. 3) Reconocer la primacía del trabajo [...]. 4) Impulsar una política social, de hondo contenido popular, en lo referente a vivienda, salud, seguridad social y plena ocupación. 5) Reafirmar los valores constitutivos de la nacionalidad [...]. 6) Bregar enérgicamente por la integración latinoamericana [...]. 7) Luchar por una democracia auténtica e integral [...]" (citado por Pérez Antón 1986: 90-91).

Como puede verse, la propuesta del PDC recoge las ideas centrales del PNDES de la CIDE (planificación, reforma agraria, industrialización, políticas sociales). Como en el caso del movimiento obrero en el Congreso del Pueblo y de la lista 99 del Partido Colorado, el desarrollismo del PDC está a la izquierda de las propuestas de la CIDE.[23]

Frente Amplio. Desarrollismo de izquierda, marxismo, dependentismo y tercerismo

Estas versiones de izquierda del desarrollismo terminarán confluyendo, en 1971, en el primer documento programático del Frente Amplio. Las Bases Programáticas de la Unidad (BPU) sintetizan diversas formulaciones de izquierda que se habían ido aproximando durante el segundo lustro de los años sesenta: el programa socialcristiano y desarrollista del PDC de Juan Pablo Terra, la sofisticada fusión de la tradición batllista con el desarrollismo cepalino de la lista 99 de Zelmar Michelini, el programa antiimperialista y antioligárquico de la "primera fase de la revolución" que venían impulsando los comunistas con Rodney Arismendi y los socialistas con Vivián Trías desde fines de los años cincuenta, el giro hacia la teoría de la dependencia que se venía verificando en el Instituto de Economía a fines de los sesenta, y la vieja siembra racionalista y antiimperialista de los intelectuales terceristas de *Marcha*.

En las BPU, junto a temas relacionados con la coyuntura política (defensa de las libertades y garantías individuales), la izquierda uruguaya formulaba una amplia agenda de modificaciones "antioligárquicas y antiimperialistas". Para romper sus lazos de dependencia económica respecto al exterior, Uruguay debía adoptar medidas como las siguientes: a) rechazar la injerencia del FMI y otros organismos extranjeros en la definición del rumbo de la economía; b) negociar la reconversión de la

deuda externa aplazando pagos y mejorando condiciones; c) obligar a las empresas extranjeras a reinvertir sus utilidades en el país; d) restringir la emigración de capitales; y e) establecer relaciones comerciales con todos los países del mundo. Esta profunda modificación de la inserción internacional del país haría posible avanzar en una serie de reformas estructurales, claramente inspiradas en la doctrina desarrollista: a) "planificación nacional independiente de la economía, con objetivos sociales"; b) expansión del patrimonio comercial e industrial del Estado mediante una política de nacionalizaciones; c) reforma agraria radical; d) "nacionalización de la banca" y de los "grandes monopolios que controlan el comercio exterior"; e) "reforma radical del régimen tributario", fortaleciendo el impuesto a la renta (Garcé y Yaffé 1999).

Políticas públicas y reformas institucionales

Hasta ahora se mostró cómo el conocimiento especializado y las recomendaciones técnicas producidas en el marco de la CIDE impactaron en la agenda pública y en las ideologías de algunos actores fundamentales de la sociedad y el sistema político. En este apartado voy a presentar un panorama general del proceso de incorporación de las principales recomendaciones del PNDES en las políticas públicas y en las instituciones estatales. La evaluación no abarca todos los sectores del plan, sino que se restringe a los sectores más representativos de su propuesta: agro, industria, educación, vivienda, Administración Pública, comercio exterior, finanzas, e impuestos.[24]

Plan agropecuario

Ciertamente, no hubo reforma agraria: ninguno de los gobiernos desde 1963 en adelante intentó redistribuir directamente la propiedad rural. Sin embargo, el fracaso de la reforma agraria no debe impedir visualizar algunos éxitos, parciales pero de innegable importancia.

En primer lugar, la modificación del mecanismo de tributación del sector. La ley de presupuesto de 1967 creó el Improme, que modificaba muy levemente el impuesto a la baja productividad y a la acumulación de tenencia de la tierra propuesto por la CIDE.[25] En segundo lugar, durante el año 1968 el Parlamento aprobó, casi textualmente, cuatro de las siete leyes de promoción preparadas por Wilson y su equipo: Fertilizantes (Ley N° 13663), Semillas (Ley N° 13664), Conservación de Suelos y Aguas (Ley N° 13667) y Forestación (Ley N° 13723). En tercer lugar, un notorio incremento de la capacidad técnica de las agencias estatales vinculadas con el sector agropecuario (reforma del Ministerio y desarrollo del sistema de investigación y extensión). Desde el punto de vista institucional, Wilson logró realizar una radical reestructura organizativa del Ministerio, creando la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPyPA), la Dirección Forestal, la Dirección de Suelos y

Aguas, la Dirección de Economía Rural, reclutando un número significativo de técnicos para actividades de extensión e investigación y mejorando la dotación presupuestal. En cuarto lugar, la limitación del régimen de sociedades anónimas para las explotaciones agropecuarias, una de las principales y más radicales propuestas de la ley de reforma de las estructuras agropecuarias de la CIDE. A partir de 1967, la legislación recoge el *second best* de la CIDE: las acciones nominativas.[26]

Plan industrial

Durante el período analizado encontramos numerosas medidas aisladas de promoción industrial. Entre ellas cabe destacar: la Ley N° 13268 (reintegros de impuestos a la industria de exportación); el proyecto de Ley Siderúrgica, aprobado por el Consejo Nacional de Gobierno el 21 de julio de 1966; c) los Decretos sobre instalación de tres ingenios azucareros; la creación del Laboratorio de Análisis y Ensayos (LAE, actual LATU) destinado a controlar y certificar la calidad de la producción nacional (artículo 19 de la Ley N° 13318). Asimismo, fueron promovidas de modo muy especial las siguientes industrias: arroz (Decreto 573/68), láctea (Decreto 707/68), frigorífica (Decreto 543/69), pesca (Ley N° 13833 y Decreto 659/970), automotriz (Decreto 129/70), calzado y cuero (Decreto 145/970), extracción de mármoles y granitos (Decreto 307/970), citrícola (Ley N° 13930), frutícola y hortícola (Decreto 637/72).

La Ley de Promoción Industrial, pieza clave de la política de promoción selectiva de la industria manufacturera de exportación, recién fue aprobada en 1974. Sin embargo, en 1972, el entonces ministro de Industrias y Comercio Luis Balparda Blengio (PN),[27] remitió al Parlamento el proyecto de Ley de Promoción Industrial, preparado por la OPP sobre la base del proyecto de la CIDE. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes el 27 de diciembre de 1972. Durante la dictadura, el Consejo de Estado retomó la iniciativa, la simplificó y la aprobó en marzo de 1974 (Ley N° 14178). Esta Ley de Promoción Industrial fue una de las piezas claves en la política de promoción de exportaciones del gobierno militar y una de las principales explicaciones de "la superación del estancamiento" (Notaro 1984: 57-68). Según Macadar, "el papel de la política económica en la expansión de las exportaciones no tradicionales, constituye quizás el ejemplo más próximo a un sistema de planificación indicativa que haya ensayado el país en las últimas décadas" (1982: 251).

Aunque pueda resultar extraño, una de las leyes más importantes aprobadas durante el período de la dictadura tiene su origen en el PNDES de la CIDE. Permítaseme citar el testimonio de Alberto Bensión, que participó activamente en la preparación del plan industrial de la CIDE y fue subdirector de la OPP en 1972, cuando se elaboró el proyecto del ministro Balparda:

"Es una idea que estaba en nuestro Plan [se refiere al segundo Plan

Nacional de Desarrollo elaborado en la OPP en 1972] y que ya venía de la CIDE, o sea que *ahí hubo una especie de continuidad en la ideología de la CIDE reforzada por nuestro plan* y después instrumentada principalmente en el Ministerio de Balparda. Ahí se armó la *Ley de Promoción Industrial* que rigió prácticamente hasta ahora".[28]

El propio Végh Villegas, en su época de integrante del Grupo Asesor de Planeamiento de la CIDE, había recomendado enfáticamente la "revisión de las normas proteccionistas vigentes y su sustitución por una ley de promoción industrial, cuya existencia sea la causa inequívoca de la inversión que se desee incentivar". Terminando de explicar la situación existente en 1963 y enfatizando la necesidad de una política racional de promoción de la industria exportadora, decía:

> "Al mismo tiempo, no se ha realizado -y es uno de los defectos más graves de la política- nada o muy poco en lo que se puede llamar la protección hacia afuera, o sea esa protección que tan bien realizan los países europeos y los Estados Unidos y que es la clave de su elevada participación en los mercados manufactureros del mundo. Hay en el Uruguay algunas exenciones legales [...], pero no hay nada que se acerque a una ley integral de fomento a la exportación manufacturera, sin la cual Uruguay no podrá seguir avanzando industrialmente".[29]

Esta "enérgica política de protección hacia afuera" que se recomendaba enfáticamente debería apoyarse en instrumentos como "exoneraciones impositivas, rebaja o eliminación de los aportes a los institutos de previsión social, apoyo crediticio a la oferta y demanda de dichas exportaciones, mayor dinamismo a la acción de los representantes diplomáticos".

Plan educativo

Aunque a lo largo de todo el período es posible señalar múltiples iniciativas de reforma educativa, la principal de ellas fue la Ley de Educación General, votada en enero de 1973. Repasemos brevemente algunas de aquéllas para concentrarnos en ésta.

Además de un persistente legado en el plano de la orientación estratégica de nuestra enseñanza,[30] el ministerio de Pivel Devoto dejó algunas realizaciones más concretas entre las que se destacan: a) la creación del Instituto del Libro (Ley N° 13318, artículo 49); b) fortalecimiento de la enseñanza técnica: se declara obligatoria a partir de 1966 la asistencia a la UTU de quienes, habiendo terminado primaria no asistan al liceo o no hayan culminado tres años siendo menores de dieciocho años (Ley N° 13318, artículo 302; la constitución de 1967 extenderá la obligatoriedad a todo el ciclo secundario); artículo 314 de la Ley N° 13318 creó el "Fondo Universidad del Trabajo del Uruguay" destinado a construcción y reparaciones de edificios, equipamiento de talleres, bibliotecas y laboratorios; la misma ley estableció el "salario

social de aprendizaje" (ayuda económica para estudiantes) y el "contrato de aprendizaje" (intentando vincular los planes de UTU con las necesidades del mercado laboral); c) Plan de Construcciones escolares (Ley N° 13318, artículo 319).

El problema principal detectado por Pivel y sus colaboradores era indudablemente el de la organización institucional del sistema educativo: el principal desafío pasaba por capacitar al Estado uruguayo para programar, instrumentar y evaluar planes integrales. Las palabras claves pasaron a ser *coordinar* y *planificar*. Aunque la constitución de 1967 recogió esta preocupación (artículo 202: "La Ley dispondrá la coordinación de la enseñanza"), habrá que esperar a principios de 1973 para que, finalmente, se crearan los mecanismos institucionales necesarios para tales fines.

La reforma de la educación propuesta en la Ley de Educación General preparada por el ministro Sanguinetti se apoya en el Plan de la CIDE, tanto en lo relacionado con la estructura del sistema educativo (ciclo básico obligatorio, fortalecimiento de la enseñanza técnica, múltiples vías de ingreso a la Universidad, ver tomo 2: 195-198), como en lo relativo a la dirección del proceso educativo (Consejo Superior de Educación y Oficina de Planeamiento Educativo, ver tomo 2: 199-200:). La diferencia más relevante entre el proyecto CIDE y la Ley de Educación General tiene que ver con la forma de integración del organismo coordinador: aunque la CIDE proponía que lo presidiera el ministro de Educación y Cultura, la ley dispuso lo contrario.

Desde luego, junto a los componentes doctrinarios tomados de la CIDE que acabamos de mencionar, la Ley de Educación General contiene un vector de reconstrucción del principio de autoridad en la enseñanza, un tono general disciplinador, que proviene de otra fuente, y que despertará enormes resistencias en los gremios de la educación.

Plan de Vivienda

Una de las propuestas elaboradas en el marco de la CIDE que más directamente se incorporaron en la legislación fue el Plan de Vivienda (Piotti 1994: 167). La Ley del Plan Nacional de Vivienda fue promulgada el 17 de diciembre de 1968. Juan Pablo Terra, la figura clave del sector Vivienda de la CIDE, fue su redactor principal. Asimismo, durante 1972, Terra presentó el proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tomando como base la Ley de Acondicionamiento Territorial que él mismo preparara en el marco de la CIDE. La propuesta será recogida, reformulada y aprobada por el Consejo de Estado durante la dictadura. [31]

Reforma administrativa

De todas las reformas propuestas en el PNDES de la CIDE, la reforma administrativa fue, seguramente, la que más rápidamente logró ser incorporada: apenas un año después de conocidos los planes sectoriales, se plebiscitó una reforma constitucional "filosóficamente desarrollista", al decir de Julio M. Sanguinetti y Álvaro Pacheco Seré. La constitución de 1967 recogió un número muy importante de iniciativas de la CIDE: fortalecimiento de la unidad de gobierno, reorganización de los Ministerios, creación de mecanismos para mejorar la productividad de la Administración (institucionalización de la CIDE convertida en OPP, creación del servicio civil, oficinas de programación ministeriales, Banco de Previsión Social, Banco Central), modernización de mecanismos presupuestales (presupuesto por programa, menores plazos legislativos), etcétera (Garcé 2000b: 355-359).

Otras medidas significativas fueron adoptadas antes y después de dicha enmienda. Por ejemplo, en las leyes de presupuesto de 1964 el gobierno de la época, inspirándose en el diagnóstico de la CIDE, había logrado introducir algunas modificaciones importantes: el artículo 333 de la Ley N° 13318 estableció la obligatoriedad del concurso abierto para el ingreso a los cargos del escalafón administrativo de la Administración central; el artículo 23 de la Ley N° 13320, creó la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda; en los artículos 198 a 200 de la Ley N° 13318 se llevó a nueve meses el plazo para que los Ministerios y los organismos del 221 eleven sus proyectos de presupuesto al Ministerio de Hacienda; los artículo 52 a 56 de la Ley N° 13319 crearon el Fondo de Desarrollo Económico, administrado por el BROU y destinado a financiar proyectos específicos avalados por la CIDE.

A partir de 1967 los sucesivos gobiernos pondrán en marcha las modificaciones constitucionales e intentarán dar nuevos pasos en la modernización de la Administración. Entre las primeras cabe mencionar que la Ley de Presupuesto de 1967 (Ley N° 13640) concretó la creación de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Entre los segundos, se destacan tres iniciativas: a) el proyecto de ley de incentivación del traslado de funcionarios públicos a la actividad privada, preparado en la OPP durante 1968, y enviado al Parlamento en noviembre de 1969; b) el decreto 12/967 que reglamentó el ingreso por concurso a la Administración (establecido en el presupuesto de 1964); c) la Ley N° 13892, que congeló las vacantes para diversos cargos en todo el ámbito de la Administración central (reglamentada por el Decreto 591/970). Asimismo, cabe destacar muy especialmente el Decreto 104/68 que incorporó cambios importantes en el sistema de registración, administración y contralor financiero del Estado, recogiendo casi íntegramente la propuesta de Ordenamiento Financiero del Estado del Plan de la CIDE.

Desde luego, uno de los principales corolarios de la tarea de la CIDE es su incorporación a la constitución como Oficina de Planeamiento y

Presupuesto. De todos modos, cabe señalar que el constituyente no siguió el modelo propuesto por la propia CIDE: la principal diferencia radica en que mientras el PNDES recomendaba separar institucionalmente las funciones de planificación y de contralor presupuestal, en la constitución de 1967 se optó por asignar ambas funciones a la misma oficina.

Reforma del comercio exterior

A lo largo de todo el período los gobernantes buscaron sistemáticamente equilibrar la balanza comercial a través del fomento de las exportaciones (tanto de las tradicionales como de las no tradicionales) y a través de la restricción de importaciones. De las medidas adoptadas en aquella época se destacan la Ley N° 13268 (9 de julio de 1964) que institucionalizó la política de "protección hacia afuera" (diversas medidas para estimular la exportación de productos industrializados, entre ellas, la creación del mecanismo de los reintegros y del sistema de devolución de recargos) y el Decreto 506/964 que creó la Junta de Exportaciones no Tradicionales Es obvia la coincidencia de estas políticas con la estrategia muy rotundamente sostenida desde la CIDE de "agresiva apertura al exterior". Sin embargo, y pese a la insistencia de la CIDE en pasar del "proteccionismo indiscriminado" a un "proteccionismo selectivo", durante todo este período no se modificaron los niveles de protección arancelaria. Los aranceles empezarán a bajar recién a fines de los años setenta.[32]

Reforma financiera

El sistema financiero de Uruguay incorporó diversas innovaciones de trascendencia durante el período analizado. La de mayor impacto de todas fue la creación del Banco Central, porque modificó radicalmente la estructura de la banca estatal y, al mismo tiempo, creó las condiciones institucionales para la profunda reforma del sistema bancario y parabancario privado iniciada en la crisis bancaria de 1965.

El segundo colegiado nacionalista era consciente de los problemas del sistema financiero uruguayo. El *Estudio* de la CIDE había enfatizado la necesidad de perfeccionar los mecanismos de regulación del crédito. Calibrando el vigor de la oposición colorada a la creación de un Banco Central, los blancos optaron por recorrer el camino tradicional: fortalecer las funciones bancocentralistas del BROU. Así, en la Ley N° 13243 del 20 de febrero de 1964, se adjudicaron nuevas funciones bancocentralistas al Departamento de Emisión del BROU: control del circulante para limitar la "excesiva liquidez en plaza" (encajes, intereses, contralor del crédito); fiscalización de la banca privada; redescuentos; crédito a sociedades cooperativas agropecuarias, de producción industrial y de consumo. En 1965, en plena crisis bancaria generada por la quiebra del Banco Transatlántico, el gobierno consiguió avanzar un poco más en la misma dirección. La Ley N° 13330 (30 de abril de 1965) incorporó nuevas

restricciones al uso del crédito, promoviendo su uso selectivo (artículo 5: "[...] el Departamento de Emisión del BROU sólo podrá autorizar colocaciones del ahorro público cuando se apliquen en un porcentaje no inferior al 75% a atender necesidades de los diversos sectores de la producción agropecuaria e industrial, de modo de adecuar el crédito a las exigencias del desarrollo nacional"). Además, el artículo 16 de la misma norma, inauguró la política de control del tamaño de la red bancaria nacional, que buscaba reducir el costo administrativo del dinero: "prohíbese la instalación de sociedades financieras, bancos y cajas populares, así como la apertura de agencias y sucursales [...]. Las actuales sociedades financieras [...] cesarán en las actividades financieras reservadas a los bancos y cajas populares". Finalmente, el artículo 196 de la constitución de 1967 creó al Banco Central como ente autónomo.[33] La Ley de Emergencia del 8 de setiembre de 1967 estableció las reglas básicas de organización y sus cometidos.

Reforma tributaria

Esta reforma es la que menos logró avanzar en todo el período. El único cambio de significación fue la ya mencionada incorporación del Improme, impuesto creado en 1967, y reglamentado por el Decreto 577/969 del 17 de noviembre de 1969. Para poder aplicar el Improme, por Decreto 368/968 se creó la Comisión Nacional para el Estudio Agroeconómico de la Tierra (CONEAT), con el cometido de determinar la capacidad potencial de los suelos del país. El impuesto a la renta, pieza clave de la reforma tributaria de la CIDE, creado durante el ministerio de Azzini, no fue fortalecido como se recomendaba en el PNDES. Fue derogado en 1974, en la reforma tributaria impulsada por Végh Villegas.

Estabilización de precios

Hubo dos intentos de estabilización. El primero, en 1965, centrado en la creación del Acuerdo Social, fue una iniciativa del ministro Daniel H. Martins aplicando el Plan Anual de la CIDE. El segundo, en 1968, a iniciativa del ministro de Industrias, Jorge Peirano Facio, quien ejecutó un programa de congelación de precios y salarios diseñado fundamentalmente por el doctor Ramón Díaz, subsecretario de esa cartera.

Síntesis de la información

En el cuadro siguiente se resume la información presentada en este apartado. Se asignaron tres posiciones a la variable "impacto del desarrollismo": bajo (B), medio (M) y alto (A). Tanto la última fila como la última columna ofrecen resúmenes conceptuales (RS: resumen sectorial; RA: resumen anual). Como puede apreciarse, el grado de incorporación de las recomendaciones del PNDES es muy variable. Hay sectores

mucho más dinámicos que otros. Pero además, hay años que se destacan nítidamente:

Grado de adopción de recomendaciones desarrollistas
Por año y por sector (1963-1973)

SECTOR	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	RS
Agropec.	B	A	B	B	M	A	M	M	M	B	B	M
Industrial	B	M	B	B	B	B	M	M	B	A	M	M
Educativo	B	A	B	B	B	B	B	B	B	B	A	A
Vivienda	B	B	B	B	B	A	M	B	B	M	B	A
Adm. Públ.	B	M	B	A	A	M	M	B	B	B	B	A
Com. Ext.	B	M	B	B	B	B	M	M	B	M	M	M
Financiero	B	M	B	B	A	M	M	B	B	M	B	M
Precios	B	B	M	B	B	M	M	B	B	B	B	B
Tributario	B	B	B	B	M	B	B	B	B	B	B	B
RA	B	M	B	M	A	A	M	B	B	M	A	-

Desde el punto de vista sectorial, se destacan por su alto grado de adopción de las recomendaciones los siguientes sectores: Educación; Vivienda, y Administración Pública. Esto contrasta fuertemente con la Reforma Tributaria, que no logra avanzar más allá de la creación (y ulterior reglamentación) del Improme en 1967. Otros sectores (agropecuario, industrial, comercial, y financiero) tuvieron un grado de adopción intermedio. Finalmente, en materia de estabilización de precios y de reforma tributaria las propuestas de la CIDE no prosperaron.

Desde el punto de vista temporal, el panorama también es irregular. Se registra un empuje significativo en 1964, fundamentalmente en las leyes de presupuesto. Luego desde 1966 hasta 1968, se aprecia un avance muy importante que empieza con la aprobación, en febrero de 1966, de los lineamientos generales del PNDES en el Consejo Nacional de Gobierno. A partir de allí se abre un ciclo intenso de tres años de duración de adopción de recomendaciones desarrollistas: nueva constitución, Ley de Emergencia, Ley de Presupuesto, leyes agropecuarias y Ley de Vivienda, etcétera. Luego, entre 1969 y 1971 la intensidad cae claramente, registrándose algunos esfuerzos significativos en la promoción de industrias específicas. Entre 1972 y 1973 vuelve a constatarse un incremento importante que se expresa en el avance hacia la Ley de Promoción Industrial, en la sanción de la Ley de Educación General y en la aprobación del Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, preparado por la OPP.

Sumario

La tarea de planificación desplegada por la CIDE dejó un legado muy importante en diversos planos. En primer lugar, generó un volumen de información sin precedentes acerca de la situación económica y social del país. Uruguay pudo, finalmente, saldar viejas deudas como la actualización de su censo de población y como la elaboración de un sistema de cuentas nacionales. En segundo lugar, la propia magnitud de la información producida y la gravedad de los problemas que puso de manifiesto matrizó profunda y perdurablemente la agenda política del país. A partir de la publicación del *Estudio económico del Uruguay* en mayo de 1963, las nociones de "estancamiento productivo" y "crisis estructural" arraigarán profundamente en el debate público. En tercer lugar y como corolario de la conmoción generada por las "revelaciones" de la CIDE, tanto los grupos de presión como los partidos políticos serán ganados por la obsesión de "reformar las estructuras del país". Las propuestas de reformas estructurales de la CIDE serán adoptadas, en mayor o menor medida, con mayor o menor fervor, por los principales actores políticos del país. En cuarto lugar, el análisis de los cambios realizados en las políticas públicas y en las instituciones desde 1963 hasta 1973 demuestra que numerosas iniciativas de reforma propuestas en el PNDES alcanzaron a ser incorporadas. La reforma de la constitución de 1966 es, en ese sentido, un momento muy significativo: la propia CIDE es institucionalizada como Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Notas

1. La acumulación de información económica y social posibilitó el despegue de la economía y la sociología. La relación entre el esfuerzo de la CIDE y el ascenso de la sociología es menos conocida (acaso menos obvia) que el vínculo con el auge de la economía. Sin embargo, recuérdese que *El desarrollo social del Uruguay en la postguerra* de Aldo Solari fue escrito expresamente para la CIDE, sobre la base de la información de los censos realizados en 1963. En el prefacio de este trabajo, dice Solari: "El origen de esta obra fue un pedido de la CIDE para redactar una introducción sobre los aspectos sociales al Plan General insertado en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social [...]. Debo sobre todo a Enrique V. Iglesias el impulso y el aliento para realizar el trabajo" (1967: 9).

2. Estos antecedentes son citados por Henry Finch (1980: 45). Algunas de las estimaciones de la renta nacional realizadas por Ochoa y Giuria fueron publicadas en la *Revista de Economía* que dirigía Carlos Quijano. El papel pionero de Giuria y su capacidad técnica fueron calurosamente evocados por Alejandro Végh Villegas. Entrevista del autor, abril 2001.
3. Ver: *El programa de estabilización de la economía chilena y el trabajo de la Misión Klein y Saks*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, mayo de 1958. En este libro se publicó la Memoria de la Misión Económica y Financiera Klein y Saks. Esta misión elaboró un programa de estabilización para la economía chilena, que se aplicó desde setiembre de 1955 hasta diciembre de 1956, y formuló un conjunto de ideas sobre el futuro de Chile. Analizando la inflación dicen los mencionados expertos: "Si bien la inflación tuvo su origen en gran parte en los pesados déficit fiscales, la inflación también, a su vez, debilitó la situación financiera del gobierno y su estructura administrativa [...]. Como consecuencia también de la inflación surgieron graves deformaciones en la distribución de la renta nacional. Se abrieron hondas diferencias entre los distintos grupos de obreros y empleados, de acuerdo a su distinta fuerza para defender sus remuneraciones [...]. Mientras algunos grupos asalariados ganaron terreno, otros sectores importantes [...] fueron perdiendo la lucha por una participación mayor en la renta nacional [...]. *Lo más serio de todo fue, sin embargo, que la inflación llegó a establecerse y a consagrarse como una institución y degeneró en una verdadera guerra civil económica entre los grupos y clases en que el país se había ido dividiendo [...].* Apenas iniciado su trabajo en Chile la misión se dio claramente cuenta de que la característica sobresaliente de la inflación existente en el país era la concurrencia de varios factores íntimamente ligados entre sí que, además, se estimulaban mutuamente. Estos factores, a su vez, eran el fiel reflejo de la lucha económica, recién descrita, que sostenían los distintos sectores nacionales por obtener mayores participaciones en la distribución de la renta nacional. El análisis de esta situación llevó a la misión lógicamente a la conclusión de que el único plan con probabilidades de éxito sería aquel que significara un ataque general" (pp. 2-4). Nótese que la misión, cuyas recomendaciones fueron interpretadas como ortodoxamente monetaristas por los "estructuralistas", tenía una visión del fenómeno inflacionario bastante más amplia, en la que se asignaba a la pugna redistributiva entre los grupos –el argumento favorito de la visión "estructuralista"– un papel altamente significativo. Énfasis AG.
4. Lusiardo Aznárez ingresó al Ministerio de Hacienda en 1950, cooptado desde la FCE por el ministro Nilo Berchesi quien lo envió a Estados Unidos a estudiar técnicas presupuestales. En 1957 se integró a la cátedra de Política Económica I de Enrique Iglesias. Desde 1964 hasta 1976, fue secretario técnico del Comcorde. En 1982 tendrá un fugaz pasaje por el Ministerio de Economía, luego del quiebre del programa de estabilización. Entrevista del autor, 1998.
5. Alejandro Végh Villegas también corroboró esta percepción acerca de la simpatía de este grupo de empresarios con la "economía concertada". "Mi padre, siendo un 'riverista', era más dirigista que yo. Pero era de los más liberales del grupo de fundadores del Comcorde. Menos dirigista que Bernardo Supervielle, que era partidario de las cuotas de importación; Jorge Peirano Facio, en cambio, estaba en un punto intermedio entre la posición de mi padre y la mía. En líneas generales, es cierto que había un grupo de dirigentes de las cámaras que simpatizaron con la experiencia de la planificación indicativa." Entrevista del autor, noviembre de 2001.
6. Comcorde apoyó explícitamente el contenido del PNDES: "De acuerdo a lo expuesto [...], la Secretaría Técnica propone [...] las siguientes conclusiones: 1) Señalar que el primer plan de desarrollo económico y social presentado por CIDE, constituye un estudio en profundidad de toda la problemática nacional y cuya filosofía y objetivos son compartidos por Comcorde; 2) *Que en términos generales Comcorde apoya el contenido de este Plan.* 3) Comcorde considera que no debe demorarse más la puesta en marcha del Plan Anual [...] y ofrece su más decidido apoyo para el fortalecimiento del Consejo Nacional de Acuerdo Social. 4) Que si bien pueden existir y existen puntos de discrepancia con algunos programas y reformas

incluidos en el Plan, Comcorde considera imprescindible que las autoridades y demás sectores se aboquen a su consideración y estudio para su puesta en marcha en el más breve plazo". *Análisis general del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social*, 31 de enero de 1966. Este documento fue elaborado por su Secretaría Técnica y recoge los pronunciamientos de algunas de las instituciones gremiales: Bolsa de Valores, Cámara de la Construcción del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Cámara Nacional de Comercio, Confederación Granjera del Uruguay, IDDE, Liga de la Construcción. Aunque falta el pronunciamiento de las gremiales rurales y de la cámara de industrias expresa bien el sentimiento predominante en el medio empresarial. Énfasis AG.

7. "La Asociación Rural frente a los Proyectos de Estructuras Agrarias", "Nota elevada al Poder Ejecutivo el 9 de diciembre de 1964". Gentileza del licenciado Marcelo Setaro.
8. Entrevista del autor, noviembre 1998.
9. El programa del Congreso del Pueblo puede leerse en Siri, Ponce de León y Schelotto (1985: 113-123).
10. La Ubedoxia era una coalición electoral entre la Unión Blanca y Democrática (nacionalistas independientes y disidentes tempranos del herrerismo) y un sector escindido del herrerismo luego de la muerte de Herrera, liderado por Heber, Haedo y Guadalupe, autodenominados herreristas "ortodoxos".
11. El texto completo del programa de la Ubedoxia y el singular acuerdo de reparto de cargos entre los accionistas puede consultarse en los Anexos (pp. 166-67).
12. Nacido en Nico Pérez el 28 de enero de 1919, hijo de un médico y productor rural, brillante estudiante de Derecho (aunque nunca rindió el último examen), cronista de cine en *Marcha*, comenzó su carrera política con un fugaz pasaje juvenil por la *Agrupación Nacionalista Demócrata Social* de Carlos Quijano. Más tarde se vinculó a Washington Beltrán, a quien acompañaría en su campaña a favor de la unidad del Partido Nacional, en la lista 400, *Reconstrucción blanca*. Electo dos veces diputado por Colonia (1954 y 1958), fue ministro durante el gobierno de la UBD y dos veces senador (1966 y 1971). Desde 1971 hasta 1989 su grupo, *Por la Patria*, fue la mayoría del Partido Nacional. Su radical enfrentamiento al pachequismo y a la dictadura, su intransigencia respecto a los términos de la negociación con los militares durante la transición, y su convocatoria a la "gobernabilidad" durante la primera presidencia de Sanguinetti, son sus perfiles políticos más recordados. No obstante, habría que preguntarse si lo más productivo de su extensa vida pública no habrá sido su actuación al frente del Ministerio de Ganadería y Agricultura durante el gobierno de la UBD.
13. Esta suerte de "ránking" de simpatía hacia la CIDE surge de diversas entrevistas. En particular del testimonio de Washington Beltrán. Entrevista de Jorge Lanzaro y el autor, 1998.
14. Se dice en el capítulo tributario de *Nuestro compromiso con usted*: "Importaciones. Aranceles con tasas diferenciales y *clara orientación proteccionista*". Énfasis AG.
15. Testimonio de Julio María Sanguinetti. Entrevista del autor, febrero 2001.
16. Decía Sanguinetti, en aquel entonces novel diputado de la lista 15: "Del mismo modo, siento repetir siempre esa frase [...] con respecto a que poco menos que en este país no existía una estadística, a que poco menos que en esta República no se podía hacer nada racionalmente, hasta que llegó la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. Yo tengo el más profundo respeto por los integrantes de esa Comisión, fundamentalmente por el distinguido técnico que la dirige: pero le puedo asegurar, Señor presidente, que hasta ahora no me ha aportado ninguna cifra nueva. *No conozco –y me gustaría que se me mostrara si es que existe alguna– ninguna estadística nueva que se haya iniciado allí* [...]. No se puede decir que un esfuerzo de compilación sea una obra original de descubrimiento del país. Las estadísticas con que se ha manejado el famoso informe de la CIDE son todas conocidas –personalmente las conocía todas–: no hay ninguna nueva, absolutamente ninguna, o muy pocas [...]. Y poco menos que se quiere decir ahora que el Partido Nacional ha sido el Cristóbal Colón del Uruguay, que lo ha descubierto, que nadie lo conocía: que no fue Juan Díaz de Solís el que lo descubrió sino la CIDE,

a la que por otra parte se le hace caso en algunas cosas, pero no precisamente en las importantes". La polémica a propósito de la CIDE entre Julio M. Sanguinetti y Enrique Beltrán y Washington Fenocchi es de mayo de 1965. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, tomo DLXX, pp. 28-29. Negar enfáticamente que la CIDE hubiera aportado información novedosa fue uno de los argumentos más sistemáticamente usados por los colorados, incluso en el Consejo Nacional de Gobierno.

17. *Diario de Sesiones del Consejo Nacional de Gobierno*, tomo XI, 7 de enero de 1964, Acta 107.
18. Ídem.
19. Como ya se ha dicho, en 1963 la CIDE publicó su *Estudio Económico del Uruguay*. En agosto de 1965, Faroppa publicó *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*, CECEA, Montevideo.
20. El propio Michelini relató la incorporación de Faroppa: "En 1964, amigos personales del contador Faroppa, miembros del Comité Ejecutivo, hablaron extensamente con él, escuchamos los planteamientos que él realizaba sobre la forma en que él entendía que podía producirse su incorporación a la vida política del país [...]. En política los hombres van formando su prestigio día a día, y hombres desconocidos al cabo del tiempo, después de una ardua tarea, tienen frente a la opinión pública una dimensión propia [...]. Muy pocas veces se da un caso como éste, en que un hombre con prestigio propio, adquirido a través de la docencia, del profesorado, del ejercicio de la profesión, tenga ya una relevancia tal en el país, que le signifique al grupo al cual se incorpora, un aumento del prestigio. Nosotros queremos expresar esto. Faroppa seguramente le significa al grupo de la Lista 99 un aumento de prestigio. Es un hombre conocido en todo el país, consultado permanentemente; la opinión pública, los partidos políticos, aun aquellos que no son de su simpatía saben perfectamente de la lealtad con que él encara los problemas; se sabe de su patriotismo. Y su prestigio no se reduce sólo a las fronteras de nuestra tierra, sino que está más allá de ellas". *Informe Técnico efectuado en el V Congreso de la Lista 99*, junio de 1966. Gentileza de Luis Faroppa.
21. Accedí a este documento por gentileza de Luis Faroppa.
22. Las diferencias entre la concepción predominante en el Plan de la CIDE y el enfoque de Faroppa aparecieron claramente durante el mes de mayo de 1967, cuando el ministro Végh Garzón, apoyado en la opinión de la CIDE, recomendó en carta al ministro de Industria y Comercio de la época, Julio Lacarte Muró, la privatización del SOYP: "Los estudios realizados hace ya algún tiempo por la CIDE [...] aconsejaban la transformación del SOYP en un organismo de carácter estrictamente científico, con abstracción de toda actividad comercial e industrial [...]. Salvo vuestra mejor y más autorizada opinión [...] creo que ha llegado el momento de hacer efectivo el referido dictamen de la CIDE." Faroppa, desde la OPP, asumió la defensa de la participación del Estado en la pesca y reclamó una fuerte inversión pública en la industria pesquera. La carta de Végh Garzón puede leerse en la revista *Búsqueda* núm. 5, mayo de 1972, pp. 56-57. La posición de Faroppa en el programa de gobierno de la lista 99 (noviembre de 1966).
23. Una exposición muy sofisticada de la doctrina política, económica, social de la democracia cristiana uruguaya en esa época puede leerse en la obra de Juan Pablo Terra, *Mística, desarrollo y revolución*, escrita en 1969 y publicada en 1985 por Librosur, y en 1995, en la colección Obras de Juan Pablo Terra, del CLAEH.
24. Los planes sectoriales que quedan fuera de esta evaluación son: energía, transporte, comunicaciones, turismo, planeamiento territorial, agua y servicios sanitarios, salud y seguridad social.
25. El Improme, vale la pena subrayarlo, gozó de larga vida: la reforma tributaria de 1979 (Ley N° 14948), lo modificó muy levemente y lo transformó en Imagro, impuesto que conservó el principio básico del Improme, "promover una mayor eficiencia en el uso del factor productivo tierra". Berro, F., Dentone, C., *La Reforma Tributaria: impuestos agropecuarios*, Editorial Alcali, Montevideo, 1980, pp. 43-44. El Imagro fue derogado en el Presupuesto de 1995.
26. En el Presupuesto de 1964 (Ley N° 13318, artículos 213 a 215) "se declara de interés general que el derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y la

explotación agropecuaria sean ejercidos por personas físicas o sociedades personales", y se establece que "las sociedades anónimas y las comanditarias por acciones y las de responsabilidad limitada no podrán, a ningún título, poseer, adquirir ni explotar inmuebles rurales". Cuatro años más tarde, la *Ley de Emergencia* (artículo 9, Ley N° 13608 del 8 de setiembre de 1968) autorizó nuevamente a las personas jurídicas, pero exigiendo que el capital accionario esté representado en su totalidad por acciones nominativas, solución manejada por la CIDE durante el proceso de redacción de la Ley de Reforma de las Estructuras Agrarias (por ser considerada "preferible" al régimen hasta entonces vigente), pero finalmente descartada por "insuficiente".

27. El ingeniero Balparda había sido director de UTU durante el ministerio de Pivel Devoto. Conocía bien de cerca el valor de los trabajos de la CIDE. Es fácil comprender que durante su gestión como ministro haya ido a buscar al PNDES insumos, ideas, datos, propuestas.
28. Entrevista del autor, julio de 1998.
29. Exposición de Alejandro Végh Villegas, "La estructura industrial del Uruguay y la Alianza para el Progreso", *Documento Final. Primeras Jornadas de la Alianza para el Progreso en el Uruguay*, 12,13, 15 de agosto, 1963, Montevideo.
30. La estela de la influencia de las orientaciones estratégicas contenidas en el Plan de Educación de la CIDE llega hasta nuestros días: la reforma educativa que llevó adelante Germán Rama con el apoyo inconmovible del presidente Sanguinetti es, en gran medida, la continuación de las recomendaciones formuladas por Pivel y su equipo de expertos: enseñanza pública preescolar, extensión de la obligatoriedad, atención focalizada en sectores marginales, desarrollo de la enseñanza técnica para preparar recursos humanos para el desarrollo productivo, etcétera.
31. El 11 de julio de 1974, el Consejo de Estado aprobó la Ley N° 14128 creando el Ministerio de Vivienda y Promoción Social. Este organismo tuvo una vida efímera: el 26 de mayo de 1977, la Ley N° 14656 lo suprimió. Finalmente, el 30 de mayo de 1990, la Ley N° 16112 creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
32. Existen múltiples testimonios de la profunda convicción exportadora que ya prevalecía en las elites políticas uruguayas. Durante la discusión del presupuesto de 1964 decía el entonces ministro de Hacienda del gobierno blanco, Daniel H. Martins: "Debemos convencernos de que la única salida económica que tiene el país es producir más y en términos competitivos con el mercado internacional. Tanto es así que deberíamos repetirlo diariamente hasta que se nos penetre en la mente, en la sangre y en los huesos. La única salida es producir mucho, producir bien y producir barato, de modo de poder exportar el mayor volumen de bienes posible [...]. En consecuencia, señor presidente, nuestra única salida es producir más y exportar más". Ver: *Lineamientos de Política económica para 1965*, Ministerio de Hacienda, Montevideo, 1965, p. 23. En marzo de 1969, se expresaba en términos similares el Poder Ejecutivo dirigido por el Partido Colorado: "El Uruguay, por la limitación de su mercado, sólo puede lograr un nivel de prosperidad si desarrolla en volumen apreciable su comercio internacional. En el estado actual del país, ninguna política de estabilización tiene sentido si no se correlaciona con la expansión de las exportaciones. Se han impuesto, a tal efecto, líneas de prefinanciación de las mismas. Se ha restablecido el régimen de los reintegros, para estimular a los empresarios a salir a la competencia en el mercado internacional. Asimismo, cuidando el prestigio de los productos nacionales en el mercado externo se ha establecido el contralor de calidad y la tipificación para productos no tradicionales." Ver: texto del mensaje enviado por el Poder Ejecutivo al iniciarse el tercer período de la XL legislatura, 15 de marzo de 1969, *Diario de Sesiones de la Asamblea General*, p. 180.
33. El 16 de mayo de 1967 tomó posesión el primer Directorio del BCU integrado por Enrique Iglesias (presidente), Juan Bracco, José Guntín, Santiago Acosta y Lara y Daniel Rodríguez Larreta.

Capítulo 5. Dinámica política de las recomendaciones de la CIDE

Será preciso que los planes de desarrollo tengan carácter nacional, sin sello partidario. El partido gobernante no deberá apropiarse políticamente de esos planes, ni los demás partidos deberán oponerse a ellos por razones meramente políticas, aunque sean inconfesas *

En el capítulo 4 se hizo una revisión general de los impactos del desarrollismo en diversos planos, desde la producción de conocimiento especializado hasta las reformas institucionales. Del análisis de la información sobre la adopción de recomendaciones de la CIDE en las políticas públicas surgía nítidamente que una de las características principales del proceso es la existencia de asimetrías sectoriales y discontinuidades temporales. El objetivo de este capítulo es proponer una explicación política de unas y otras.

Asimetrías sectoriales: el papel del liderazgo

La tabla de la página siguiente presenta un resumen del grado de adopción de recomendaciones de la CIDE por sectores. Como puede verse, los sectores más "desarrollistas" fueron educación, vivienda, Administración Pública y financiero. El único sector en el que prácticamente no es posible advertir la huella del PNDES es en el sector tributario. Los demás se encuentran en un punto intermedio.

¿Cómo explicar las diferencias entre sectores? Una forma simple de aproximarse a contestar esta pregunta es profundizar en qué características comunes tuvieron los procesos de alta incorporación de recomendaciones desarrollistas y qué diferencias muestran estos casos de "éxitos" con los "fracasos".

* Fragmento de la declaración a favor de la planificación y del acuerdo social, suscrita por un conjunto de personalidades de diversos ámbitos de la vida nacional en junio de 1965. Entre otros, firmaron esta declaración Enrique Iglesias, José D' Elía, Luis Faroppa, Ricardo Ferrés, Eduardo Martínez Moreno y Héctor Rodríguez. El texto completo de esta declaración puede leerse en los Anexos (pp. 165-66).

Grado de adopción del desarrollismo por sectores
Políticas públicas e instituciones

SECTOR	GRADO DE ADOPCIÓN
Agropecuario	Medio
Industrial	Medio
Educación	Alto
Vivienda	Alto
Administración Pública	Alto
Comercio Exterior	Medio
Financiero	Medio
Estabilización de precios	Bajo
Reforma tributaria	Bajo

En primer lugar, en todos los sectores con alto grado de adopción de recomendaciones de la CIDE se constata la existencia de un *liderazgo político* consistente. Aunque pueda parecer trivial, cualquier explicación de las asimetrías sectoriales debe empezar por subrayar el papel de los líderes políticos. En una época en que la corriente principal de la reflexión politológica tiende a concentrarse en el papel de las instituciones, tomar el camino opuesto puede parecer temerario. Sin embargo, centrar en las instituciones la explicación del cambio político no parece lo más razonable. Partiendo de esta intuición, algunos estudiosos han argumentado que éstas, en realidad, explican mucho mejor la estabilidad que la innovación. Bert Rockman sostiene que las instituciones resisten los cambios: son un lastre para la innovación. Para explicar el cambio hay que acudir al liderazgo (1992: 1-11). Estudiando el ajuste estructural en los países en desarrollo, Grindle y Thomas argumentan que los enfoques sociocéntricos y estadocéntricos explican mucho mejor el bloqueo que el cambio en las políticas (1992: 19-20). Según estos autores, para entender el cambio en las políticas públicas es imprescindible registrar la influencia de las elites que intervienen en cada una de las arenas políticas. La composición de cada *policy elite* relevante varía en cada caso. Sin embargo, como regla general, está integrada por los políticos a cargo de las oficinas involucradas, su cuerpo de asesores técnicos y la alta burocracia. Jorge I. Domínguez, por su parte, ha subrayado el papel de los *technopols* en las reformas políticas y económicas de los noventa en América Latina, quienes combinan elevados estándares de conocimiento técnico con la comprensión de la lógica política (1998: 101). En suma, los autores mencionados insisten en que para explicar la innovación hay que acudir a la variable liderazgo político. Las instituciones políticas, las estructuras del Estado y la actividad de los grupos operan más como obstáculos al cambio que como impulsos innovadores.

El caso que venimos estudiando ilustra bien este problema teórico. Es imposible entender la peripecia de las propuestas de la CIDE sin comenzar por destacar el papel de algunos líderes. Repasemos los casos más visibles. La adopción de recomendaciones en el sector educativo es inseparable de la actuación de dos ministros de la época, Juan Pivel Devoto y Julio M. Sanguinetti; tampoco puede comprenderse el proceso político en el sector agropecuario, sin la poderosa y polémica figura de Wilson Ferreira Aldunate; o la aprobación de la Ley de Vivienda sin Juan Pablo Terra; o la creación y ulterior despegue del Banco Central sin la perseverancia de Enrique Iglesias; o la Ley de Promoción Industrial, sin el empuje del ministro Luis Balparda Blengio.

La aparición de políticos dispuestos a encabezar reformas importantes generalmente está ligada a la existencia de beneficios políticos significativos. Por ejemplo, para Wilson Ferreira y Zelmar Michelini proponer la reforma agraria implicaba levantar una bandera políticamente muy atractiva para un "nicho" importante de la población, especialmente para los sectores juveniles e ilustrados. Otro tanto puede señalarse respecto a la reforma administrativa, calurosamente defendida por la nueva generación de la lista 15: existía una verdadera "demanda" pública de modernización y racionalización del aparato administrativo. Claro está, al mismo tiempo que las reformas son demandadas por una parte de la población, suelen ser resistidas por los grupos sociales que interpretan que el cambio los puede perjudicar. Por ejemplo, los grandes propietarios de tierras, naturalmente, no acompañaron el *élan* reformista de Wilson. La reforma educativa impulsada por Sanguinetti fue ardorosamente resistida por los gremios de la enseñanza de la época que, aunque podían llegar a compartir las propuestas de modernización del sistema (coordinación y planificación), se sentían agredidos por el severo componente disciplinador que acompañaba a las otras propuestas. Por cierto, Sanguinetti pagó un costo político elevado por enfrentarse a los gremios, pero conquistó el apoyo de un amplio conjunto de la población que demandaba crecientemente orden, disciplina, ejercicio de la autoridad.

Otra modalidad de lidiar políticamente con los costos y beneficios implícitos en las recomendaciones de la CIDE fue adoptar solamente aquellas que significaran beneficios y evitar las que implicaran costos. Esto es muy claro en la actitud de la elite política ante las propuestas de reforma del comercio exterior. Fueron frecuentemente adoptadas políticas de promoción de exportaciones que otorgaban beneficios a los propietarios de industrias de exportación. Sin embargo, no se impulsó la racionalización de la densa estructura proteccionista del país, ni mediante la rebaja de aranceles ni mediante un manejo cuidadoso del tipo de cambio. El proteccionismo, pese a las recomendaciones de Prebisch y del PNDES, siguió siendo "indiscriminado". Es obvio que la apertura comercial afectaba los intereses de empresarios y trabajadores de la industria sustitutiva de importaciones, que constituía, además, la

base política fundamental del Partido Colorado. Por cierto, así como la promoción de exportaciones tenía costos para la sociedad (en la medida en que significaba una redistribución del ingreso a favor de los sectores promovidos), la apertura comercial, por su lado, beneficiaba a los consumidores. Sin embargo, ni aquellos costos ni estos beneficios eran claramente visualizados por políticos y ciudadanos en el Uruguay de los sesenta.

Además, ningún líder se toma el trabajo de encabezar una reforma, resolviendo eventualmente complejas ecuaciones de costo-beneficio, si no cuenta con un diagnóstico confiable de los problemas a solucionar y con una alternativa técnica y políticamente razonable. Una de las causas de la rápida adopción de las recomendaciones de reforma administrativa fue, precisamente, que muchas de ellas ya venían siendo discutidas desde la década del cincuenta. La propuesta de reforma administrativa de la CIDE se apoyaba en más de una década de acumulación de conocimiento especializado. A partir de diversos informes preparados por consultores internacionales para el gobierno uruguayo (como el recordado Informe Hall de 1954), de las actividades promovidas por el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y, desde su creación en 1957, de las actividades de la Asociación Uruguaya de Administración Pública (ASUAP), tanto la ciudadanía como los actores políticos contaban con un diagnóstico preciso y con un conjunto de recomendaciones consistentes acerca de cómo solucionar los problemas de la Administración Pública.[1] La creación de la Escuela de Administración Pública en diciembre de 1960 dentro de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración es otro testimonio de la importancia que había cobrado el problema de la racionalización administrativa en la sociedad uruguaya. Esta situación contrasta, por ejemplo, con el sector seguridad social: la CIDE no recogió aquí ninguna acumulación previa, sino que limitó su aporte a "construir" el problema financiero y a incorporarlo en la agenda. De todos modos, se colocó la piedra fundamental de las sucesivas reformas al crearse el Banco de Previsión Social, en la reforma constitucional de 1966.

De todos modos, es necesario aventar rápidamente un posible equívoco: el énfasis puesto en la variable liderazgo político como explicación principal de los casos de alto grado de adopción de recomendaciones del PNDES no debe hacer perder de vista que uno de los rasgos más característicos de la política uruguaya de los sesenta fue, precisamente, la desaparición de los grandes liderazgos partidarios. Ambas afirmaciones, como explicaré de inmediato, lejos de ser incompatibles guardan una estrecha conexión entre sí. Entre 1959 y 1965 murieron algunos de los líderes políticos más importantes del país: Luis Alberto de Herrera, en abril de 1959; Benito Nardone, Luis Batlle Berres, Javier Barrios Amorín y Daniel Fernández Crespo entre abril y julio de 1964; Luis Giannattasio y César Batlle Pacheco en 1965. La muerte de buena parte de la plana mayor de los partidos tradicionales desató la pugna por

la sucesión entre los dirigentes más jóvenes. Esta competencia, por un lado, impactó sobre el número de fracciones: el índice de fraccionalización creció rápidamente en ambos partidos tradicionales (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998: 43). Por el otro, la competencia por la sucesión generó condiciones propicias para que los dirigentes en ascenso acudieran al PNDES buscando pertrecharse para la competencia con los demás aspirantes al relevo en el control partidario.

Discontinuidades temporales: agenda, ideologías y cálculos estratégicos

Pasando del abordaje sectorial al enfoque temporal, es posible distinguir cuatro momentos claramente diferentes en el proceso de adopción de políticas desarrollistas desde 1963 hasta 1973.

La existencia, o no, de liderazgos sólidos, capaces de impulsar complejos procesos reformistas, permite entender por qué algunas reformas no se hicieron en determinado momento y sí en otro. Sin embargo, para comprender las discontinuidades temporales de la dinámica política de las recomendaciones desarrollistas hay que tomar en cuenta otros factores.

Cuatro fases del impacto político del desarrollismo
Políticas públicas e instituciones (1963-1973)

SECTOR	1ra. FASE 1963-1965	2da.FASE 1966-1968	3ra.FASE 1969-1971	4ta.FASE 1972-1973	RESUMEN POR SECTOR
Agropecuario	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio
Industrial	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio
Educación	Medio	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Vivienda	Bajo	Alto	Bajo	Medio	Alto
Administración Pública	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Alto
Comercio Exterior	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio
Financiero	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Medio
Estabilización precios	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Reforma tributaria	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Resumen por fase	Bajo	Alto	Bajo	Medio	-

En primer lugar, la conformación de la agenda política. Desde la firma de la Carta de Punta del Este hasta fines de 1967, durante casi siete años, el debate sobre la crisis uruguaya y sus posibles terapias estructuralistas ocupó el centro de la agenda. A partir de mediados de 1968, la polarización del escenario político (guerrilla, huelgas, interpelaciones) fue arrinconando el debate sobre las reformas estructurales. El segundo factor fundamental para entender la dimensión temporal de los impulsos reformistas es la ideología del partido gobernante. En este sentido la

experiencia de la CIDE es francamente curiosa: pese a haber sido creada por los blancos, su propuesta doctrinaria –racionalismo, promoción industrial, distributivismo– era mucho más compatible con la tradición ideológica de los colorados. En tercer lugar, tan importante como registrar el grado de compromiso ideológico del partido en el gobierno con respecto a las ideas del PNDES es comprender las estrategias de supervivencia política de los diferentes actores involucrados.

Primera fase (1963-1965): siembra profunda, cosecha magra

Entre 1963 y 1965 el grado de adopción de recomendaciones de la CIDE fue bajo. En 1964, muchas veces en el marco de las leyes de presupuesto, se incorporaron normas tendientes a fomentar las exportaciones industriales, apoyar la enseñanza técnica, mejorar los sistemas de regulación bancaria, tecnificar el Ministerio de Ganadería y Agricultura y avanzar algunos pasos en la reforma administrativa. En 1965, la única iniciativa originada en la CIDE que alcanzó a ser adoptada fue el programa de estabilización de precios (Acuerdo Social). El cuadro siguiente presenta un resumen analítico por sector y por año:

Impacto político del desarrollismo
Políticas públicas e instituciones (1963-1965)

SECTOR	1963	1964	1965	RESUMEN
Agropecuario	Bajo	Alto	Bajo	Medio
Industrial	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Educación	Bajo	Alto	Bajo	Medio
Vivienda	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Adm. Pública	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Comercio Exterior	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Financiero	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Estabilización precios	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Reforma tributaria	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Resumen por año	Bajo	Medio	Bajo	Bajo

Algunos aspectos de la agenda pública favorecían los impulsos reformistas. Por un lado, la onda expansiva de la Alianza para el Progreso, pese a la muerte de Kennedy en 1963 y a la oposición de los sectores de izquierda, todavía se hacía sentir. Había comenzado a funcionar el CIAP y comenzaban a evaluarse los avances del proceso de planificación en los distintos países. Por otro lado, en mayo de 1963 se había publicado el *Estudio* de la CIDE. Los cámaras empresariales mostraban altos grados de simpatía hacia la empresa de la planificación indicativa. A comienzos de 1963 se había constituido el Comcorde. Sin embargo, la agudización de la crisis económica, y, muy especialmente,

la gravísima crisis bancaria de 1965, desviaron la atención de los actores políticos hacia la búsqueda de soluciones para el sistema financiero y para el desfinanciamiento del BROU.

La crisis de sistema financiero detonó a fines de 1964, cuando quebró el Banco Regional y fueron citados a declarar ante la justicia penal sus jerarcas. En abril de 1965 el Banco Transatlántico (segundo en el ránking bancario) no pudo hacer frente a sus compromisos y debió ser intervenido por el Banco de la República (22 de abril). A fin de evitar la "corrida" para el retiro de los depósitos, los bancos permanecieron cerrados durante dos semanas. Poco después son intervenidos también el Banco Rural, el Banco de Producción y Consumo, el Banco de Administración y Crédito y el Atlántico. El 30 de abril, el gobierno logró aprobar una ley que apuntaba a atender la emergencia financiera (Ley N° 13330): se garantizaron los depósitos de los pequeños ahorristas y se restringió el crédito, promoviendo su uso selectivo. Pese a estos paliativos, la crisis bancaria se siguió agravando dramáticamente. En mayo, tampoco el BROU pudo hacer frente a sus compromisos internacionales (no se había pagado la segunda cuota de la deuda consolidada en 1963, había letras vencidas, y se habían efectuado sobregiros no autorizados, etcétera).

Ante la crisis el Ministerio de Hacienda impulsó dos tipos de acciones: por un lado, modificó la política cambiaria (18 de octubre), eliminando el doble mercado y devaluando la moneda; en segundo lugar, organizó una calificada misión refinanciadora, con vistas a obtener una inyección de divisas para el BROU. La responsabilidad por la organización de esta misión recayó en Enrique Iglesias. La preparación de la misión refinanciadora llevó todo el mes de julio. Finalmente, se estructuró una nutrida y calificada delegación presidida por Ferreira Aldunate e integrada además por Terra Carve (subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores), Tróccoli (senador de la lista 15), Morillo Otero (gerente general interino del BROU), Martín (en representación de la Asociación de Bancos), Laffite (asesor del Ministerio de Hacienda), Faroppa, Nilo Berchesi, y el propio Iglesias. Los integrantes de la misión estuvieron fuera del país más de un mes (desde el 2 de agosto al 7 de setiembre), lapso durante el cual mantuvieron entrevistas con los principales acreedores de Uruguay. Al cabo de estas gestiones, Uruguay logró recuperar la confianza de sus acreedores, el BROU terminó con su estado de cesación de pagos en el ámbito internacional y restableció buenas relaciones con los corresponsales internacionales. Además, Uruguay obtuvo nuevas líneas de crédito tanto para el BROU como para la banca privada. La gira de la misión permitió, además, que por primera vez en muchos años, Uruguay pudiera depurar la contabilidad de sus compromisos con el exterior. Dicho más crudamente: *el gobierno uruguayo de la época, antes de la partida de la misión, no conocía el importe de la deuda que pretendía refinanciar.*

Más allá de las distorsiones provocadas por las urgencias de la crisis financiera, las principales razones del bloqueo en la adopción de ideas

desarrollistas, por ende, hay que buscarlas en el terreno estrictamente político. Aunque algunos ministros (como Pivel Devoto y Ferreira Aldunate) se mostraban altamente compenetrados con el trabajo de la Secretaría Técnica de la CIDE, no siempre lograban obtener apoyo político para sus iniciativas. La gran mayoría del Partido Nacional, como vimos en el capítulo 4, no sentía demasiado entusiasmo por las ideas de la CIDE: simpatizaban con la experiencia de la planificación algunos grupos minoritarios, como la lista 400 o la lista 51. Otros factores políticos obstaculizaron la adopción de recomendaciones de la CIDE durante esta fase. Por ejemplo: el argumento ideológico permite comprender el rechazo de la propuesta de reforma de las estructuras agropecuarias de Wilson Ferreira (la mayoría del Partido Nacional estaba doctrinariamente en contra); sin embargo, no puede explicar por qué mientras fue ministro, Ferreira no logró la aprobación parlamentaria de otras leyes del "paquete", inocuas e indiscutibles (Fertilizantes, Semillas certificadas, Forestación, Conservación de suelos y aguas). Para entender el bloqueo de estas iniciativas hay que incorporar al análisis otro elemento fundamental: a comienzos de los años sesenta, el Partido Nacional había logrado superar sus veinticinco años de divisiones en el plano electoral, pero no en el de la acción política cotidiana. El Partido Colorado, por su parte, no tenía ningún interés en oficiar de rueda de auxilio del partido de gobierno, que contaba con 47 de los 99 diputados y con 15 de los 31 senadores. En realidad, aguardaba con notoria impaciencia el momento en que, atrapado en la maraña de sus profundas desavenencias internas, se consumara el fracaso del Partido Nacional y de sus sonoras promesas "tecnocráticas" de desarrollo económico y social.

Existe, finalmente, otra razón de peso en la explicación de la relativamente escasa incorporación de ideas de la CIDE durante esta época. El énfasis de la propia Secretaría Técnica de la CIDE no estuvo puesto en presionar al gobierno para que adoptara sus recomendaciones. Esto puede parecer extraño, pero es coherente con la concepción teórica de los planificadores de la época: en palabras del propio Iglesias, el Plan era un "todo orgánico y sistemático", "cuya aplicación parcial o por partes sólo podía conducir a debilitar su éxito o a poner en peligro las reformas o los programas aisladamente encarados" (CIDE-PNDES 1966: XIV). Para la Secretaría Técnica, su tarea primordial consistía en elaborar el mejor plan posible, para ponerlo a consideración del gobierno nacional y del CIAP. La aplicación sistemática del PNDES debería comenzar, por lo tanto, *después* que se hubieran dado todos estos pasos previos. Además, la función del técnico debía limitarse a la formulación del plan; la responsabilidad por la toma de las decisiones correspondía únicamente a los órganos de gobierno.

Desde luego, los integrantes del Secretariado Técnico no confiaban demasiado en la capacidad del elenco político para hacerse cargo del plan y ejecutar las transformaciones recomendadas. Este diagnóstico pesimista acerca de la idoneidad de los partidos uruguayos para llevar a cabo

el programa desarrollista no era, meramente, un reflejo de una circunstancia real (el hiato entre el discurso racionalista y la política práctica desde la segunda posguerra), sino una interpretación fatalista y exagerada de él. Los expertos desarrollistas eran herederos de la arraigada tradición de "distancia crítica" de los intelectuales respecto al poder político, que había recibido, a partir de la segunda posguerra, un fuerte impulso por parte de la "generación crítica" y *Marcha*. Los desarrollistas desconfiaban profundamente de los partidos políticos uruguayos. Estaban dispuestos, desde luego, a "trabajar para el país". Pero sin "contaminarse" mezclándose con los partidos. Como ha dicho Solari:

> "Si hubiera que definir a los intelectuales de izquierda por el rasgo principal de los que componen la percepción que tienen de sí mismos, habría que recurrir al concepto de pureza. Los intelectuales en general, y de una manera quizá más acentuada los terceristas, han tendido a lo largo de la posguerra a percibirse de una manera cada vez más intensa como los verdaderamente puros en medio de una sociedad cada vez más corrompida, particularmente en la política. Puesto que los partidos tradicionales son mirados como hundiéndose cada vez más en la corrupción, todo contacto con ellos tiende a volverse sospechoso o decididamente condenable" (1965: 731).

Esta estrategia de los planificadores –pensar más en el futuro que en las urgencias del momento– entraba en franca contradicción con las expectativas de los sectores del partido de gobierno que más esperanzas depositaban en la utilidad electoral del trabajo de la CIDE. Algunos gobernantes de la época veían con gran preocupación que los planes, que tanta simpatía habían despertado en vastos sectores de la opinión pública, no iban a poder ser aplicados y, por ende, capitalizados políticamente por el gobierno que los había propiciado. En ese marco, se produjo un episodio extraordinariamente representativo de la creciente impaciencia del gobierno ante la "excesiva" demora en la elaboración de los planes. En agosto de 1965, mientras Enrique Iglesias viajaba con la Misión Refinanciadora, Daniel H. Martins y Héctor Lorenzo Ríos, ministro y subsecretario de Hacienda respectivamente, se presentaron en las oficinas de la Secretaría Técnica de la CIDE reclamando que se les entregara toda la documentación que la CIDE había elaborado con vistas a su incorporación al PNDES. Según el testimonio de Alberto Couriel argumentaban que gracias a las propuestas de la CIDE podrían "hacer un gran gobierno y ganar las elecciones de 1966".[2] Ángel Monti, respaldado por el propio Couriel y otros funcionarios del equipo técnico, se negó a acceder a este pedido. La presencia de los jerarcas del Ministerio fue interpretada por los integrantes de la Secretaría Técnica como un intento de "copamiento" de la CIDE por parte del gobierno. Simultáneamente, buscando aumentar su capacidad para controlar y orientar el trabajo de la Secretaría Técnica, el ministro Martins designó a León Cestau como secretario político de la CIDE, cargo que estaba vacante desde la renuncia de Giucci a fines de 1962. León Cestau se

estaba desempeñando como secretario del consejero Penadés y pertenecía a la fracción del ministro Martins (lista 51). La designación de Cestau también fue resistida por los funcionarios de la CIDE. Finalmente, Cestau no pudo asumir el cargo.[3]

En suma, el grado de adopción de políticas desarrollistas durante este lapso fue bajo. En el análisis por sectores se destacan únicamente dos: el agropecuario y el educativo, que contaron con liderazgos muy comprometidos y solventes (Ferreira Aldunate y Pivel Devoto). En el análisis anual, se destaca claramente el año 1964: la discusión presupuestal le brindó un contexto institucional y político un poco más favorable al pequeño *team* de reformistas. La tónica general de esta fase debe ser explicada, fundamentalmente, a partir de factores políticos. Las características ideológicas y organizacionales del Partido Nacional no favorecían el proceso de adopción de recomendaciones del PNDES. El Partido Nacional era un partido liberal, caudillista, y cargaba todavía las secuelas de la larga división entre el herrerismo y el nacionalismo independiente.

Segunda fase (1966-1968): mucho más que "cien días"

Éste es el lapso de mayor intensidad reformista de todo el período analizado. Así como el bloqueo durante la primera fase (1963-1965) debe ser explicado, fundamentalmente, a partir de las características ideológicas y organizacionales del Partido Nacional, el incremento en la tasa de incorporación de recomendaciones de la CIDE durante la segunda fase está directamente ligado a la acción del Partido Colorado. Tanto el proceso de reforma de la constitución (desde 1965 a 1966) como el ejercicio de la presidencia (a partir de marzo de 1967), le brindaron a este partido un contexto favorable para capitalizar las iniciativas del PNDES.

Impacto político del desarrollismo
Políticas públicas e instituciones (1966-1968)

SECTOR	1966	1967	1968	RESUMEN
Agropecuario	Bajo	Medio	Alto	Medio
Industrial	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Educación	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Vivienda	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Adm. Pública	Alto	Alto	Medio	Alto
Comercio Exterior	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Financiero	Bajo	Alto	Medio	Alto
Estabilización precios	Bajo	Bajo	Medio	Medio
Reforma tributaria	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Resumen por año	Medio	Alto	Alto	Alto

El año 1966 comenzó con un episodio fundamental: el 10 de febrero fue dictado el decreto que aprobó "los lineamientos generales" del PNDES, con el voto unánime de los consejeros presentes, tanto blancos como colorados. Esta aprobación de los planes no significó su adopción automática e inmediata por parte del gobierno que, por otra parte, estaba ingresando en el último de sus cuatro años de gestión. Sin embargo, que el decreto haya sido aprobado y, además, con el voto favorable del Partido Colorado, tiene un enorme valor simbólico que ha sido soslayado por los estudiosos. Esta votación constituye un indicador contundente, por un lado, del grado de penetración del desarrollismo en los partidos tradicionales y, por el otro, del grado de neutralización de la carga semántica "blanca" que inevitablemente tiñó, en su comienzo, el trabajo de la CIDE. Esto último es muy importante: el voto a favor del PNDES de Gestido y Vasconcellos en el Consejo Nacional de Gobierno es la demostración más clara del interés del Partido Colorado en buscar capitalizar políticamente el trabajo de la CIDE. La Secretaría Técnica había logrado uno de sus objetivos fundamentales: que el Plan fuera interpretado como un plan *nacional* y no "*nacionalista*", como un "plan para el país" y no "de un partido", como una estrategia de desarrollo nacional y no como un mero recurso político del Partido Nacional. Había logrado que hasta el propio Partido Colorado que tanto recelo hacia la CIDE había demostrado durante el período anterior, se interesara en él. Los argumentos empleados por los dos representantes del Partido Colorado en esa sesión del Consejo Nacional de Gobierno muestran claramente esta novedosa disposición de los colorados a intentar capitalizar políticamente el Plan. Veamos las argumentaciones de Gestido y Vasconcellos.

Gestido apoya los planes porque, en su opinión, la CIDE *no* es una creación del Partido Nacional sino de los organismos internacionales. Muy por el contrario, según Gestido, la CIDE logró hacer una tarea "positiva" pese a que el partido de gobierno le dio "un carácter electoral" y le retaceó el apoyo:

> "La CIDE no es un invento uruguayo. Organismos internacionales orientan una planificación de América Latina, en escala continental. Cada uno de los países latinoamericanos tiene su CIDE [...]. Técnicos extranjeros colaboran con todos los CIDES latinoamericanos, aportando sus experiencias, sus ideas, sus directivas y hasta sus giros idiomáticos [...]. Esto no es motivo de condena para la CIDE, pero es útil este previo juicio de investigación de paternidad, para que después no aparezcan paternidades putativas [...]. Es positivo haber reunido un equipo técnico nacional para realizar un intento de planificación. En su creación se le dio carácter político, electoral, aspecto que criticamos en su momento y que sigue vigente [...]. No debemos, sin embargo, subestimar ni olvidarnos de los antecedentes de la década del cincuenta, realizados en la Facultad de Ciencias Económicas, sin ayuda exterior, cuyas conclusiones siguen siendo valederas. No es el momento de hacer una catalogación de los planes

presentados por la CIDE. El tiempo irá marcando aquellos que son factibles y aquellos que no pasan de una expresión de ilusiones. Y que no suceda como actualmente, que algunas resoluciones del Poder Ejecutivo están en abierta oposición con líneas de acción que la CIDE aconseja como fundamentales. Si los planes no lo son todo, en esa forma se convierten en un engaño. Nuestro voto afirmativo significa nuestra intención de apoyar los primeros, y nuestro reconocimiento a la capacidad y dedicación de los técnicos que los estructuraron".[4]

El argumento del Amílcar Vasconcellos apuntó en una dirección esencialmente similar: dijo votarlo "complacido", porque las orientaciones del Plan coincidían con las de *su* partido y no con las tradicionalmente defendidas por el Partido Nacional. Según el acta de esa sesión:

"El señor consejero Vasconcellos expresó que dejaba a salvo su discrepancia con algunos puntos concretos de los planes elaborados [...]. Pero acerca del problema general, deseaba significar que la aprobación de este decreto implica una modificación de fondo de la orientación que en materia de política de intervención económica estatal ha sustentado el Partido de Gobierno, de lo cual mucho se complacía puesto que venía a coincidir en gran parte con el criterio defendido y aplicado por el Partido a que pertenecía y atacado por el tradicional adversario".[5]

Tanto Gestido como Vasconcellos buscaron cortar de un tajo el vínculo entre la CIDE y el Partido Nacional. Gestido, argumentando que era una creación de la Alianza para el Progreso y de los expertos de CEPAL; Vasconcellos, interpretando el contenido del Plan como una legitimación del característico dirigismo colorado. En resumen: votan el Plan, manifiestan que lo apoyan en "líneas generales" y luego dedican su argumentación a escindir dicho Plan de su relación con el gobierno del Partido Nacional. Es obvio que los colorados habían descubierto que el PNDES, escrito en la oficina que el ministro Azzini inventó, entre cosas, para cuestionar a fondo el "empirismo" de Luis Batlle, podía también ser empleado en beneficio del Partido Colorado. Las recomendaciones de la CIDE se habían transformado en un arma política muy versátil, que admitía ser empuñada por actores muy diversos, y ser apuntada hacia objetivos distintos.

La reforma constitucional

La intención de los colorados de emplear el Plan como un recurso político quedaría absolutamente de manifiesto durante el proceso de elaboración de la reforma constitucional, que brindó un marco idóneo para la adopción de un gran número de recomendaciones del PNDES. La iniciativa de hacer una reforma que hiciera posible el desarrollo fue lanzada, en esos términos, por Washington Beltrán, al asumir la Presidencia del Consejo Nacional de Gobierno, en febrero de 1965. El guante lanzado por Beltrán fue rápidamente recogido por el sector

"Unidad y Reforma" de la lista 15 orientado por Jorge Batlle, que lo convertirá en la principal idea-fuerza de la plataforma electoral de su fracción en las elecciones de autoridades de la lista 15 realizadas en noviembre de 1965. A comienzos de 1966, blancos y colorados presentaron sus respectivos proyectos de reforma en la Presidencia de la Asamblea General. Estos proyectos serán la base del acuerdo interpartidario que será votado en el Parlamento el 24 de agosto y ratificado en el plebiscito del 27 de noviembre. La relativamente rápida forja del acuerdo interpartidario (de junio a agosto de 1966) obedeció a que, al cabo de un largo proceso desatado a fines de los años cuarenta (alimentado por protagonistas tan diferentes como Berchesi y Nardone), se había ido construyendo un consenso consistente acerca de cuáles eran los principales problemas estructurales de la Administración Pública uruguaya y cuáles las mejores alternativas para su reforma. Para terminar de reforzar este proceso de convergencia, el sector Administración Pública de la CIDE creó en 1964 el Consejo Asesor de la Reforma Administrativa, integrado por los principales expertos en la materia. Este consejo, que analizó exhaustivamente las propuestas de reforma administrativa de la CIDE durante 1965, estaba conformado por los expertos en administración contratados por la CIDE y por los titulares de los principales cargos de gestión y de enseñanza universitaria relacionados con la temática administrativa. En abril de 1965 su integración era la siguiente: presidente: ministro de Hacienda, Daniel H. Martins; vicepresidente: secretario técnico de la CIDE, Enrique Iglesias; secretario: coordinador del sector Administración Pública de la CIDE, Ernesto Daragnés; contador general de la Nación: Raúl Ybarra San Martín; inspector general de Hacienda, Alfredo Fernández; presidente del Tribunal de Cuentas: Romeo Grompone; director del Instituto de Administración Pública de la FCE, Nilo Berchesi; director de la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, Ángel Veiga; representantes de los gremios del funcionariado, Jesús Arbelo y Francisco Machín; profesores de Derecho Administrativo y de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Alberto Real, Héctor Barbé Pérez y Héctor Gross Espiell; profesores de Administración de la Hacienda Pública de la Facultad de Ciencias Económicas Julio Perdomo y Santos Ferreira; especialistas en Administración Pública de la CIDE, Enrique Pais y Manfredo Cikato; expertos internacionales contratados por la CIDE: Ángel Monti (jefe del GAP), Ernesto Lamas, Jorge Estupiñán, Víctor Palomino, Newton Correa Ramalho. También asistió a las deliberaciones del Consejo Asesor Cayetano Licciardo, experto en Administración Financiera.

No puede llamar la atención que luego del aval brindado por un consejo asesor de esta naturaleza, la reforma administrativa haya podido ser rápidamente incorporada por los partidos políticos. El proyecto interpartidario (conocido como "Reforma naranja") recogía, como ya hemos visto, un conjunto muy importante de iniciativas de la propuesta

de reforma administrativa de la CIDE. Dentro de este paquete de reformas fueron incluidos –con el apoyo del Partido Colorado– dos innovaciones que este partido había rechazado explícitamente muy poco tiempo atrás en el Parlamento. El proyecto reformista propuso la incorporación del Presupuesto Por Programa (PPP) y la creación del Banco Central. El PPP había sido tajantemente rechazado por la lista 15 durante el trámite del presupuesto de 1964. Desde el 1° de marzo de 1963, el gobierno venía anunciando que usaría la técnica programática en la elaboración del nuevo presupuesto. Efectivamente, durante 1964 el presupuesto fue enviado al Parlamento con la nueva modalidad. Los representantes de la lista 15, particularmente Collazo y Tróccoli, se opusieron a esta innovación argumentando que la nueva técnica podía ser beneficiosa en teoría, pero que su uso por el Partido Nacional no ofrecía garantías.

Desde que en 1935 el ministro César Charlone optó por mantener las funciones bancocentralistas dentro de las competencias del BROU (creando su Departamento de Emisión), la iniciativa de montar un ente especializado en el manejo de la moneda fue quedando paulatinamente en manos de la oposición. Desde 1935 a 1960, los proyectos de ley orientados a crear un Banco Central fueron presentados por Joaquín Márquez (1935), Manuel Monteverde (1935 y 1946), Tomás Brena (1959) y Juan E. Azzini (1960) (Seguí y Natero 1985: 179-184). Sin embargo, ninguna de estas iniciativas alcanzó a ser tan resonante como la propuesta de creación del Banco Central que provino de las filas del ruralismo y que se vehiculizó a través de las sucesivas propuestas de reforma constitucional promovidas por este sector en 1958 y 1962 con el apoyo del herrerismo. Dentro de la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Liga Federal de Acción Ruralista, la creación del Banco Central ocupaba un lugar de extraordinaria importancia. A través de las influyentes audiciones de Benito Nardone en CX 4 Radio Rural, del *Diario Rural*, de los Cabildos abiertos, y de la intensa campaña realizada entre 1956 y 1958 de recolección de firmas en apoyo a la reforma constitucional, el ruralismo contribuyó en gran medida a volver a colocar en el centro de la agenda política el debate acerca de la necesidad de un Banco Central. Al cabo de todo este proceso, en 1965, veinte años después de la presentación del último proyecto colorado de creación del Banco Central (el de Joaquín Márquez), esta propuesta estaba instalada en la agenda política y firmemente integrada al patrimonio simbólico del Partido Nacional y del ruralismo. En 1965, en plena crisis bancaria, el Parlamento recibió dos nuevos proyectos: el del senador herrero-ruralista Angel M. Gianola y el del ministro Daniel H. Martins. Ninguna de las dos propuestas fue considerada. Sin embargo, al año siguiente, el anteproyecto colorado de reforma constitucional, preparado con la activa participación de la lista 15, incluyó esta iniciativa. Walter Santoro, ex ministro y diputado del Partido Nacional, subrayó con toda claridad el origen ruralista y blanco de esta propuesta, durante la discusión de la reforma constitucional de 1966 en la Asamblea General:

"Después de considerar este tema de los entes autónomos queremos señalar que otros de los institutos del actual proyecto de reforma es el Banco Central [...]. Éste es un instituto creado, sostenido y manejado como una de la banderas fundamentales de aquel proyecto de reforma de 1958 en el que se disponía la creación de un banco de este tipo [...]. El Banco Central fue la bandera que movilizó legiones de gente, que creó esperanzas, que señaló una aspiración de regulación de normas esenciales para la marcha económica del país [...]. *Con eso estamos indicando un origen, una continuidad, una lealtad con las ideas sostenidas por el herrerismo y por el ruralismo en 1958*, que superando inconvenientes, venciendo oposiciones e, inclusive, venciendo el tiempo y los intereses políticos, ha logrado ahora ser recogido en este proyecto de reforma de la constitución, conquistando también una mayor amplitud, una mayor base, porque es sostenido no solamente por el Partido Nacional y por el ruralismo, sino también [...] por otros sectores muy importantes de nuestra política".[6]

Dos años después del episodio de Collazo y Tróccoli en el Senado en torno al PPP, y menos de un año después del rechazo al proyecto de creación del Banco Central enviado por el Poder Ejecutivo, ambas propuestas fueron incorporadas por el Partido Colorado en su anteproyecto de reforma constitucional. Evidentemente, ninguna de las dos había sido rechazada en el Parlamento por razones sustantivas. *En realidad, es mucho más razonable suponer que el Partido Colorado buscó evitar que el Partido Nacional capitalizara el beneficio político de haberlas impulsado.* Una vez más: durante esta época, lo más importante para los colorados era que la opinión pública visualizara que el Partido Nacional no era capaz de ejercer un gobierno coherente e innovador. El debate sobre la reforma constitucional fue el ámbito que eligieron los colorados para que estas reformas fueran adoptadas. Una vez incluidas en la reforma con el auspicio de los dos partidos tradicionales, los beneficios políticos implícitos fueron simétricamente distribuidos entre ambos socios.

Iniciativas desarrollistas durante los primeros dos años del gobierno de la UCB

Finalmente, el Partido Colorado ganó las elecciones de noviembre de 1966. Durante 1967 y 1968, el nuevo gobierno, orientado por la fracción más tradicionalista del Partido (Unión Colorada y Batllista), adoptó un conjunto significativo de recomendaciones del PNDES. La intención de impulsar políticas desarrollistas se plasmó claramente en designaciones realizadas por el presidente Gestido para los cargos más directamente relacionados con el gobierno de la economía: Faroppa fue nombrado director de la OPP, en la que preparó –fiel a su propia doctrina– el Plan Nacional de Metas Quinquenales (1968-1972);[7] Enrique Iglesias, asumió como presidente del Banco Central, y Carlos Végh Garzón fue designado ministro de Hacienda. La literatura ha enfatizado las diferencias doctrinarias entre los integrantes del primer equipo económico de

Gestido, especialmente el enfrentamiento entre Faroppa y Végh Garzón. Desde luego, Faroppa era claramente más intervencionista que Végh Garzón (y que el propio Iglesias), como quedó de manifiesto en el debate en torno al SOYP.[8] Sin embargo, no hay que olvidar que Végh Garzón, durante esos años, también era partidario de la planificación indicativa y de la "economía concertada".[9]

La mayoría de los estudiosos considera que durante este gobierno colorado hubo sólo "cien días" de políticas desarrollistas. Se refieren al período que va de julio a octubre de 1967 cuando, a raíz de la crisis política entre la UCB y la lista 15, Gestido reorganiza el gabinete y sus apoyos políticos apelando a la lista 99. Los dos cambios más significativos son la designación de Zelmar Michelini como ministro de Industria y Comercio, sustituyendo al quincista Julio Lacarte Muró, y la de Amílcar Vasconcellos en sustitución de Carlos Végh Garzón. Quienes sostienen que éstos fueron "cien días desarrollistas" basan su argumentación en la presencia de la principal figura de la lista 99 en el gabinete y en la política de alejamiento respecto al FMI que caracterizó la gestión de Vasconcellos. En realidad, Vasconcellos no hizo más que volver a la vieja tradición colorada de guardar distancia respecto al FMI; su orientación fue más batllista que desarrollista. En realidad, es un error asociar las ideas desarrollistas de la CIDE a posturas ultranacionalistas: no hay una sola línea en el PNDES contra el FMI. Por el contrario, se insiste reiteradamente en la necesidad de recurrir al ahorro externo para facilitar el "despegue", complementando el esfuerzo de ahorro nacional. Por otro lado, recuérdese que de los tres representantes del Partido Colorado en el Consejo Nacional de Gobierno durante el gobierno de la "Ubedoxia" (1963-1966), Vasconcellos fue el que menos simpatía mostró hacia la CIDE y sus recomendaciones, el que más fastidio exhibió ante la "tecnocracia internacional" y sus "recetas". Catalogarlo de desarrollista, justo a él, ciertamente, no es lo más adecuado. En todo caso, y más por la presencia de Michelini como ministro de Industrias que por la de Vasconcellos en Economía, puede decirse que éstos fueron los "cien días" de predominio de una especie determinada del género desarrollista, una variedad intervencionista, estatista y de izquierda. Pero, desde el punto de vista de este análisis, lo más importante es destacar que antes de los manidos "cien días", con Gestido, y después de ellos, con Pacheco, el gobierno colorado buscó alimentar su obra de gobierno e incrementar su capital político, apelando a la generosa cantera de recomendaciones del PNDES.

Apostando a Faroppa y a Iglesias, Gestido no hacía más que cumplir con lo que había anunciado al votar favorablemente los "lineamientos generales" del PNDES. Por cierto, como la gran mayoría de los políticos uruguayos de la época, Gestido no se sentía obligado a impulsar el Plan *in totum*, directa y acríticamente. El Plan, sus recomendaciones, sus propuestas de cambios estructurales, merecían un estudio detallado y cuidadoso por parte de los políticos electos. *Los gobernantes de la época*

no querían renunciar -y no renunciaron- a examinar minuciosamente la pertinencia sustantiva de las recomendaciones contenidas en el PNDES. Los colorados habían superado su recelo inicial, su reflejo defensivo frente a lo que, con algunas buenas razones, consideraban un operativo electoral. También habían descubierto, con el paso del tiempo, que el arma que los blancos habían esgrimido contra ellos podía funcionar en la dirección contraria. Desde febrero de 1966 en adelante, ya no buscaron defenderse "de los ataques de la CIDE", sino obtener beneficios políticos utilizando sus recomendaciones con las cuales, en líneas generales, concordaban. Durante 1967 y 1968, durante la presidencia de Gestido pero también durante la de Jorge Pacheco, fueron adoptadas e implementadas muchas recomendaciones del PNDES: se instaló el Banco Central, se elaboró el presupuesto con la nueva modalidad (PPP), se modificó el sistema tributario del agro incorporando un impuesto finalista (Improme) similar al propuesto por la CIDE, se dieron algunos pasos hacia la reforma administrativa (reorganización de las competencias ministeriales, decreto 104, etcétera), se aprobaron cuatro de las siete leyes del paquete del plan agropecuario (Forestación, Semillas certificadas, Suelos y Aguas, Fertilizantes) y se promulgó la Ley de Vivienda.

El caso de las cuatro leyes agropecuarias y de la Ley de Vivienda es una clara expresión de la estrategia colorada frente al PNDES. Los cinco proyectos fueron elaborados durante el gobierno nacionalista en el marco de la CIDE. Ninguno de ellos logró ser aprobado durante esa época por los factores políticos señalados más arriba. El Partido Colorado, en cambio, no desaprovechó la oportunidad de capitalizar el beneficio político de la adopción de proyectos tan cuidadosamente elaborados, y que contaban con el apoyo de las respectivas corporaciones gremiales. En el caso de la Ley de Vivienda se dio una situación muy singular que ilustra muy bien hasta dónde competían los diversos actores por el beneficio político implícito en algunos proyectos incluidos en el PNDES. Durante 1967 fueron presentados dos proyectos de Ley de Vivienda: el del Poder Ejecutivo, preparado en la OPP, firmado por el presidente Gestido y algunos de sus ministros, y el de la Comisión Especial sobre Plan Nacional de Vivienda de la Cámara de Representantes, integrada por legisladores de todos los partidos. El arquitecto Juan Pablo Terra, diputado del PDC, fue redactor principal y miembro informante de este proyecto. Ambos proyectos eran prácticamente idénticos: los dos recogían los aspectos medulares del Plan de Vivienda de la CIDE.

Por su parte, el caso de la creación del Improme merece un párrafo aparte, porque permite poner de manifiesto diversos aspectos teóricos de sumo interés. Como se dijo en el capítulo 4, las cámaras empresariales del sector rural se pronunciaron en contra de algunas de las principales recomendaciones del sector agropecuario de la CIDE. Uno de los blancos favoritos de las agremiaciones rurales fue la propuesta de reforma tributaria para el agro. La resistencia de las corporaciones fue muy

gráficamente evocada por Faroppa, uno de los principales protagonistas de este episodio: *"Ahí comprendí que 'los intereses creados', ese concepto tan usado por los académicos, no son precisamente una entelequia. Los intereses tienen ojos, brazos, piernas. Los intereses tienen caras y cuerpos"*.[10] Pese a la movilización de los intereses agropecuarios el Improme fue incorporado a la legislación. Gracias a un estudio preparado por Alberto Couriel en la OPP que demostraba que los sectores exportadores del agro habían recibido una ganancia extraordinaria a partir de las devaluaciones de 1965 y que, por ende, más allá de sus reclamos, tenían capacidad contributiva, Faroppa logró persuadir a Gestido de la conveniencia de insistir con el Improme.[11] Éste es el primer aspecto teórico que importa subrayar: tal como han argumentado las teorías sociocéntricas (tanto neocorporativistas como pluralistas), el conocimiento especializado es un arma fundamental en la redistribución de recursos (Schmitter 1974). Pero este episodio nos ayuda a comprender otro aspecto teórico muy relevante: ni el presidente Gestido ni el Partido Colorado hubieran apoyado la propuesta de creación del Improme si ésta no hubiera sido, como era, absolutamente compatible con la tradición ideológica colorada, y más específicamente, con la ideología batllista. Durante los años del primer batllismo, varios ministros de Hacienda de la época (José Serrato en 1911 y Pedro Cosio en 1914), inspirados en la doctrina de Henry George, buscaron elevar la tasa de la contribución inmobiliaria del sector rural como mecanismo de redistribución de la propiedad rural. Como ha dicho José Rilla:

> "[...] el centro de la argumentación del reformismo batllista constaba de tres puntos: a) la posesión privada de la tierra, en tanto originada en la usurpación, es una injusticia; b) aun así, la posesión es un hecho irreversible; c) pero la injusticia que de ella deriva, puede ser eliminada por el Estado mediante la política impositiva. Además de eliminar injusticias históricas y universales, la política impositiva podría contribuir decisivamente a la eliminación del latifundio" (Rilla 1990: 115).

Por lo tanto, para los colorados pero muy especialmente para la tradición batllista, gravar la producción ganadera y emplear los tributos rurales como mecanismos de redistribución de la riqueza y de la propiedad rural, como se procuraba con el Improme, era perfectamente compatible con sus tradiciones ideológicas. El Improme fue adoptado por los colorados pese a la resistencia de las corporaciones rurales porque se enlazaba con toda naturalidad con la doctrina georgista que inspiró la política tributaria del primer batllismo.

En suma. La fase que va desde 1966 hasta fines de 1968 fue un período de alta intensidad de incorporación de recomendaciones de la CIDE. Esto responde a que el Partido Colorado visualizó en las recomendaciones del PNDES un capital político valioso. Desde luego, cada fracción colorada adapta esas ideas a su propia tradición. Pero la influencia de la CIDE se hace sentir hasta en la fracción gobernante (UCB), el sector colorado más tradicionalista.

Paradojalmente es durante estos años, los de mayor intensidad de adopción de recomendaciones de la CIDE, que empezó a acuñarse la extendida leyenda de su "fracaso". Esta interpretación de la experiencia de la planificación fue construida, fundamentalmente, por los propios técnicos uruguayos que tan intensamente habían trabajado en la preparación del Plan. Luego de la finalización de sus tareas en el marco de la Secretaría Técnica de la CIDE, algunos permanecieron en la OPP; otros, prefirieron alejarse del gobierno y concentrar sus actividades en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas. Decepcionados por el "fracaso" de la CIDE, ambos grupos de ex compañeros comenzarán a revisar las concepciones teóricas sobre las que se había sustentado aquella experiencia. Como corolario de este proceso de revisión, ambos grupos tomarán caminos políticos e ideológicos opuestos: los de la OPP virarán hacia el liberalismo y, algunos de ellos (como José Gil Díaz o José M. Puppo) terminarán ocupando cargos de gobierno durante la dictadura; los del Instituto de Economía, en cambio, recibirán la influencia del marxismo y el dependentismo, y, algunos (como Alberto Couriel) participarán activamente en la preparación del primer programa del Frente Amplio en 1971. De la trayectoria ideológica de estos dos grupos han quedado sendos testimonios: los "revisionistas" de la OPP plasmarán sus nuevas ideas en el segundo Plan Nacional de Desarrollo, redactado bajo la dirección de Ricardo Zerbino y Alberto Couriel en 1972; los del IE publicarán en 1969 *El proceso económico del Uruguay*. Estudiaré un poco más detalladamente la evolución de estos grupos en los siguientes apartados.

Tercera fase (1969-1971): un escenario de creciente polarización

A partir de principios de 1969 el empuje reformista disminuyó fuertemente. Se avanzó, tibiamente, en algunos sectores aislados: en la reorganización del sistema financiero, en la implementación de la Ley de Vivienda, en la reforma administrativa y en la promoción de industrias de exportación.

La principal explicación de este hecho es la modificación de la agenda pública. Desde 1961 a 1967, el debate político estuvo dominado por la obsesión de los cambios estructurales. A partir del gobierno del presidente Pacheco la agenda sufre una modificación muy importante: la cuestión del "despegue" pierde centralidad en beneficio de otros temas. La estabilización de precios por Coprin y los conflictos sindicales conexos; las movilizaciones estudiantiles, en el marco de la ola mundial del "mayo francés"; el ascenso de la guerrilla, que cada vez ocupaba un espacio mayor de atención; las denuncias de corrupción de funcionarios del gobierno; las devaluaciones,[12] las interpelaciones a los ministros pachequistas...

Evidentemente, a partir de 1969, el impulso reformista se resintió severamente ante la creciente polarización política. La guerrilla, las

huelgas, las presiones de los grupos, los conflictos políticos inter e intra partidarios, ocuparon cada vez más el centro de la agenda pública, arrinconando el programa reformista. Ése, obviamente, no era un clima "apto para el desarrollo", un ambiente apropiado para los reposados modales de la planificación indicativa y las pulidas maneras de la "economía concertada".

Impacto político del desarrollismo
Políticas públicas e instituciones (1969-1971)

SECTOR	1969	1970	1971	RESUMEN
Agropecuario	Medio	Medio	Medio	Medio
Industrial	Medio	Medio	Bajo	Medio
Educación	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Vivienda	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Admin. Pública	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Comercio Exterior	Medio	Medio	Bajo	Medio
Financiero	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Estabilización precios	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Reforma tributaria	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Resumen por año	Medio	Bajo	Bajo	Bajo

En este contexto, merecen especial destaque las iniciativas dirigidas a fomentar industrias sectoriales. Proliferan los "planes nacionales de promoción" de industrias declaradas de "interés nacional" y las "comisiones honorarias". Durante la fase anterior, en 1968, se había creado el Instituto Nacional de Carnes y la Comisión Honoraria de Promoción Arrocera, y se habían promovido especialmente las industrias arrocera, láctea y automotriz. En 1969, esta política continuó: se aprueba la Ley de Riquezas del Mar, se crea la Comisión Honoraria del Plan Nacional de Promoción Granjera y se declara de interés nacional la ejecución de un Plan Nacional de Promoción Granjera. En 1970 se elabora un complejo régimen de normas reguladoras para la industria automotriz, se dictan normas en beneficio de la industria del calzado y de las industrias extractivas de mármoles y granitos y se crea la Comisión de Desarrollo de la Industria Pesquera. En 1971 se declara de interés nacional la ejecución de un plan de mejoramiento y extensión de la explotación citrícola, creándose la Comisión Honoraria del Plan Citrícola (Ley N° 13830).

Para explicar la multiplicación de las políticas de promoción sectoriales durante estos años hay que tomar en cuenta, ciertamente, la influencia del PNDES de la CIDE. Sin embargo, no debe olvidarse que la promoción de sectores industriales constituyó la esencia de la política

industrialista del segundo batllismo durante las décadas del treinta, cuarenta y cincuenta. Cambian los instrumentos: se pasa de la promoción a través del tipo de cambio al empleo de mecanismos tributarios y crediticios. Pero, la concepción general que orienta la política es la misma.

Es durante esta fase, en julio de 1969, que el Instituto de Economía publica *El proceso económico del Uruguay*. En su preparación participaron casi todos los veintidós integrantes de la plantilla de investigadores de esta institución. Las principales hipótesis interpretativas fueron discutidas por Raúl Trajtenberg, Raúl Vigorito, Samuel Lichtensztejn, Alberto Couriel, Luis Macadar, Julio Millot, Juan J. Pereira, Nicolás Reig, Octavio Rodríguez y José Santías. El trabajo principal de elaboración y redacción recayó sobre los primeros cuatro economistas mencionados, tres de los cuales (Trajtenberg, Lichtensztejn y Couriel) habían colaborado estrechamente con la Secretaría Técnica de la CIDE.[13] En el capítulo de introducción de la obra *El proceso económico del Uruguay*, los autores presentan las convicciones básicas del "nuevo enfoque teórico":

> "Este nuevo enfoque [...] quizá se hace más visible en dos aspectos básicos del trabajo en primer lugar, en la forma de considerar la problemática del subdesarrollo de Uruguay como la consecuencia necesaria de relaciones de explotación entre áreas, o sea como el fruto de la situación de dependencia a que el país está sometido. [...]. Esta misma categoría implica la otra característica básica de los análisis presentes [...]. En ellos los procesos económicos se ven básicamente sustentados por relaciones de oposición entre los distintos grupos y clases que se integran en la estructura social" (Instituto de Economía 1969: 18-19).

Además, cuestionando "las interpretaciones realizadas por la economía convencional académica de los países dominantes" y las "interpretaciones específicas del subdesarrollo que han caracterizado a algunas corrientes de América Latina", argumentan que ningún esfuerzo de planificación podía obviar "el hecho básico de la dependencia":

> "Al no ver en los procesos económicos sino relaciones entre cosas, ello deja encubierta la realidad de explotación entre clases y entre áreas que caracteriza esta etapa del capitalismo. Además, al no integrar en una perspectiva totalizadora los procesos económicos y políticos y sus relaciones de determinación, tan sólo se limitaban a corregir el subdesarrollo mediante el diseño de planes, cuya puesta en práctica era considerar una variable fuera de control dentro del sistema. Pero a su vez, al no ver aplicados los múltiples planes diseñados tampoco llegaron a descubrir que en los países capitalistas subdesarrollados una adecuada política de 'desarrollo equilibrado' es impotente para contrarrestar las leyes de determinación económica provocadas por el hecho básico de la dependencia" (Instituto de Economía 1969: 19).

El "fracaso" de la CIDE, también él, era "estructural" y no "coyuntural": las relaciones de dependencia volvían "estructuralmente" inviable cualquier esfuerzo autónomo de planificación.

Cuarta fase (1972-1973): nuevo empuje reformista

A partir de 1972, con el advenimiento del nuevo gobierno colorado, hubo un nuevo empuje reformista. El presidente era hijo de Domingo Bordaberry, ex senador (entre 1934 y 1947 por el Partido Colorado), dirigente ruralista y mentor de Nardone. Juan María Bodaberry fue dirigente de diversas asociaciones rurales, senador (entre 1963 y 1969 gracias a la alianza entre el herrerismo y el ruralismo) y ministro de Ganadería y Agricultura del gobierno de Pacheco (entre 1969 y 1971). Es probable que sus raíces ruralistas puedan contribuir a explicar tanto su interés en conciliar liberalismo y planificación como su notoria hostilidad hacia los partidos políticos.

El nuevo gobierno se mostraba muy dispuesto a dar un nuevo empuje al proceso de reformas estructurales iniciado con la reforma constitucional y crecientemente obstaculizado, sobre todo a partir de 1969, por el clima de polarización política. Desde el punto de vista político, en realidad, la situación no era mejor que a fines de los años sesenta. Sin embargo, el presidente Bordaberry, con el apoyo de algunos sectores de los dos partidos tradicionales que conformaron una coalición de gobierno, procuró impulsar algunas reformas de relieve.[14]

Durante este lapso se aprueba la Ley de Educación General, por iniciativa de Sanguinetti, y se obtiene la media sanción de la Ley de Promoción Industrial, impulsada por Balparda Blengio. Estos dos proyectos hunden claramente sus raíces en el PNDES de la CIDE como se explicó en el capítulo 4. No son iniciativas menores: el esquema formulado por cada una de estas normas articuló la respectiva política pública durante un largo período. En el caso de Sanguinetti, como ya fue dicho, la Ley de Educación General, aunque lo enfrentó abiertamente con los gremios de la enseñanza y con la intelectualidad en general, le permitió conquistar el apoyo de la otra parte de la sociedad uruguaya, aquella que reclamaba cada vez más intensamente orden, disciplina, "respeto a la autoridad".

El segundo Plan Nacional de Desarrollo

Durante este período de gobierno se preparó y se aprobó el segundo Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 (PND-72). Elaborado en la OPP bajo la dirección de Zerbino y Bensión, aprobado en el Consejo de ministros el 4 de abril de 1973 (Decreto 240), ratificado por las autoridades del "proceso cívico-militar" en sucesivos cónclaves, constituye la matriz fundamental de las principales políticas desde 1972 hasta 1977.

La sabiduría convencional ha interpretado este documento como la

Impacto político del desarrollismo
Políticas públicas e instituciones (1972-1973)

SECTOR	1972	1973	RESUMEN
Agropecuario	Bajo	Bajo	Bajo
Industrial	Alto	Medio	Medio
Educación	Bajo	Alto	Alto
Vivienda	Medio	Bajo	Medio
Adm. Pública	Bajo	Bajo	Bajo
Comercio Exterior	Medio	Medio	Medio
Financiero	Medio	Bajo	Bajo
Estabilización precios	Bajo	Bajo	Bajo
Reforma tributaria	Bajo	Bajo	Bajo
Resumen por año	Medio	Alto	Medio

expresión del "neoliberalismo" vernáculo. Aquí también es preciso hacer algunas precisiones. En realidad, como veremos en seguida, este plan no es "neoliberal", ni es la antítesis del PNDES de la CIDE. Expresa un complejo *mix* entre la doctrina del PNDES y las corrientes liberales que empezaban a ampliar su influencia (Garcé 2000b: 350-355). En el pasaje siguiente, Alberto Bensión, que participó en ambas experiencias de planificación, explica la relación entre ambos planes:

> "El PND 72 tiene una relación compleja con el plan del 65. En cierto modo es el continuador de una mecánica de ideas y de procedimientos que vienen del plan del 65, pero al mismo tiempo es una revisión de las bases conceptuales que hasta ese momento habían imperado en buena parte de la teoría económica vigente en Uruguay, recogiendo en parte lo que ya se venía insinuando y adelantando en parte lo que vendría después. Por un lado es una continuidad del Plan del 65. En primer lugar es una continuidad de procedimientos. Primera similitud: un plan para un gobierno nuevo: en el caso del 65 un plan a diez años, en el caso del 72 un plan de cinco años. La segunda similitud, la misma idea de la programación, una proyección de la economía, una compatibilización de medios y fines, tasas de crecimiento, etcétera, un modelo de programación común. En tercer lugar, una serie de reformas y tareas para encarar. En cuarto lugar, la idea de que desde el gobierno se podía incidir en el sentido de orientar los ritmos y las modalidades de crecimiento. Ahí, éramos un poco los hijos de la CIDE". [15]

Según Bensión, en el componente "revisionista" del PND-72 incidieron diversas circunstancias:

> "Pasaron cosas afuera y cosas adentro que nos hicieron revisar el Plan del 65. Afuera, en primer lugar, el éxito del programa económico de Roberto Campos en Brasil. En segundo lugar, el desencanto con el modelo cubano. Adentro, la experiencia de la congelación de precios y

salarios de Coprin: contra las previsiones del modelo desarrollista, y de un modo un tanto policial, Pacheco logró parar la inflación. Esto fue un choque para todos nosotros. Además estábamos leyendo muchas cosas: recuerdo un trabajo de Felipe Pazos sobre la inflación. Finalmente, incidió mucho en este grupo de los revisionistas el pasaje, aun siendo muy efímero, de Ramón Díaz y de Alejandro Végh Villegas".[16]

El grupo de los "revisionistas" que trabajan a fines de los sesenta en la OPP estaba integrado, entre otros, por Alberto Bensión, José Gil Díaz, Juan José Anichini, Ricardo Zerbino y Jorge Peluffo. Parece claro que, así como otros técnicos de la CIDE viraron hacia la izquierda –como el grupo del Instituto de Economía– a fines de la década del sesenta, el grupo que permaneció dentro de la OPP durante el gobierno del presidente Pacheco giró hacia la derecha. El Plan de 1972 expresa este viraje. En esta creciente desconfianza hacia la planificación, en este ostensible *in crescendo* de la simpatía hacia el mercado, hay que destacar muy especialmente la influencia de la obra intelectual y política de Roberto de Oliveira Campos.

Roberto de Oliveira Campos y los "revisionistas"

José Gil Díaz relató las circunstancias de la mutación ideológica de los "revisionistas" en los términos siguientes:

> "En la Oficina, a través de los años, se fue generando un ambiente de discusión muy interesante que se nucleaba físicamente en lo que nosotros llamábamos 'la pieza'. En Convención [se refiere al viejo local de la CIDE "heredado" por la OPP], usted entraba y a la izquierda estaba el despacho del director, y a la derecha el del subdirector. Después que Enrique Iglesias se fue, el subdirector era Anichini, de quien yo me hice muy amigo. En esa pieza, todas las tardes discutíamos. Nunca escribimos nada. Ahí una cantidad de gente que venía de la izquierda empezó a procesar que el sistema capitalista no era tan malo, que podía funcionar y hubo una suerte de conversión ideológica".[17]

Según Gil Díaz, el pensamiento de Roberto Campos influyó fuertemente sobre todos ellos:

> "Cuando Campos sale del Ministerio de Planeamiento de Brasil empieza a publicar en *Folha de São Paulo* algunos artículos. En cierto momento esos artículo se juntan y se publican en un libro: *Al otro lado de la cerca*. Ese libro fue publicado en español por Sudamericana. Circuló mucho por la Oficina. Para nosotros fue como un libro de cabecera. Yo tengo una versión que creo que me regaló Francisco Forteza".[18]

Roberto Campos[19] comenzó su carrera pública como funcionario de Itamaraty, la selecta diplomacia brasileña, en la década del cuarenta. Paulatinamente, fue especializándose en el debate acerca del desarrollo económico (mientras trabajaba en la embajada de Brasil en Washington,

cursaba posgrados de Economía en esa ciudad). Durante la segunda mitad de los cuarenta, Brasil debatió intensamente acerca de los caminos del desarrollo y el papel que podía jugar la planificación. Este debate, conocido como la "controversia del planeamiento", enfrentó a los dos grandes pioneros del pensamiento económico en Brasil, Eugenio Gudin (teórico del liberalismo) y Roberto Simonsen (empresario desarrollista).[20]

Para Simonsen era necesario ampliar el mercado interno y eliminar la pobreza, para reducir la amenaza de inquietud social y de inestabilidad política. El desarrollo económico debería ser liderado por el Estado, como orientador del proceso a través de planes quinquenales, actuando como empresario y principal inversor. Asimismo, Simonsen reclamaba obtener inversión extranjera mediante créditos oficiales, de gobierno a gobierno (fue uno de los que impulsó, muy tempranamente, la idea de un Plan Marshall para Brasil, propuesta que luego sería recogida por Kubitschek en su Operación Panamericana, embrión, como ya fue dicho, de la Alianza para el Progreso).

Uno de los rasgos más notables del proyecto moderadamente liberal de Eugenio Gudin es su énfasis en los efectos adversos de la inflación. Insiste en que el origen de la inflación brasileña es "monetario" y en que "ningún plan es posible sin orden monetario". Cuestiona, además, las políticas proteccionistas y el modelo autárquico de crecimiento: apunta a restaurar el funcionamiento del mercado, a reforzar el papel de la iniciativa privada y a exponer a los sectores nacionales a la competencia con el capital extranjero. Propone que la intervención del Estado se limite a incentivar la inversión mediante diversos estímulos. Al mismo tiempo, asigna un papel fundamental a la inversión privada.

La mayoría de los estudiosos del ciclo del desarrollismo en Brasil –como Bielschowsky (1988), Sola (1988) y Sikkink (1991)– no dudan en clasificar el pensamiento de Roberto Campos de los años cuarenta y cincuenta como desarrollista. Según, Bielschowsky, Campos representa el "ala derecha" de la frondosa escuela de los desarrollistas brasileños, a quienes denomina "desarrollistas no nacionalistas":

> "Campos representa, en el panorama político brasileño de nuestro período [el estudio abarca el lapso 1930-1964], al ala derecha de la posición desarrollista. Trabajó a favor del proyecto de industrialización del país y se batió en defensa del planeamiento del desarrollo económico. Al mismo tiempo, defendió la captación de capitales extranjeros, inclusive en minerales y energía, y atacó la solución estatista en casi todos los casos en los que vislumbraba una posible solución privada."

Campos, siempre según Bielschowsky, durante los años cincuenta "estaba lejos de ser un economista 'ortodoxo', o sea, de pensar de acuerdo con los postulados liberales o neoliberales. Al inicio de los años cincuenta, su defensa de la industrialización con apoyo del Estado y del planeamiento lo colocaba en franca confrontación con la esencia de la

ortodoxia liberal y lo identificaba con autores como Prebisch, Nurske, Singer, Lewis y otros" (1988: 105).

Sin embargo, otros de los aspectos de su pensamiento lo enfrentaban fuertemente con el "ala nacionalista" de los desarrollistas brasileños (como Celso Furtado) y lo acercaban a las posiciones de Eugenio Gudin: la defensa del papel de la inversión extranjera, la confianza en la iniciativa privada y, muy especialmente, el énfasis en la necesidad del "orden monetario".

Bielschowsky deja entrever que Roberto Campos habría ido evolucionando desde una posición más cercana a la corriente desarrollista hacia una mayor simpatía por las posiciones liberales (1988: 106-107). Sin embargo, y sin perjuicio de que esta evolución muy probablemente se haya verificado, en mi opinión la manera más adecuada y sencilla de definir la doctrina de Roberto Campos es verla como un vigoroso y sistemático intento de superar la mencionada "controversia del planeamiento" de los años cuarenta. La doctrina de Campos es un *mix* de las dos grandes ideologías económicas que polarizaban el debate en los años de su formación profesional: como Eugenio Gudin, obsesionado por la inflación, por obtener inversión extranjera y por abrir un cauce más ancho a la iniciativa privada; como Roberto Simonsen, partidario de utilizar la herramienta de la planificación y de poner la inversión pública al servicio del desarrollo económico. Ni desarrollista a secas, ni ortodoxo neoliberal. Un pensador ecléctico, pragmático, que intentó desideologizar el debate económico, corriéndolo desde el terreno de las pasiones políticas hacia el del razonamiento y la evidencia empírica. El propio Campos define como "ecléctico" su punto de vista en la crucial cuestión del diagnóstico de la inflación: *"En esa controversia entre monetaristas y estructuralistas, respectivamente simbolizados por el FMI y la CEPAL, yo me posiciono a igual distancia de los dos polos, pues mi punto de vista es bastante ecléctico"*.[21]

¿Desarrollista o neoliberal? Como ocurre con todas las mezclas bien hechas, resulta muy difícil clasificar el pensamiento de Roberto Campos. Por eso mismo, mientras que para los estudiosos brasileños es un desarrollista, para los "revisionistas" uruguayos no cabe ninguna duda respecto a que Campos era un abanderado del liberalismo.[22] Esta digresión a propósito del pensamiento desarrollista brasileño y de la definición de la doctrina de Roberto Campos no tiene un mero valor exegético. En primer lugar, contribuye a reforzar la plausibilidad de una de mis hipótesis interpretativas favoritas acerca del proceso desarrollista en Uruguay: es posible –y también necesario– discernir *especies* diferentes dentro del *género* de las doctrinas desarrollistas. Así como, para Bielschowsky, Sola y Sikkink, durante la década del cincuenta Roberto Campos y Celso Furtado representaban alas diferentes del pensamiento desarrollista brasileño, puede decirse que, a comienzos de los setenta, Alberto Bensión y Luis Faroppa también expresaban dos especies distintas dentro del género desarrollista en Uruguay: Bensión, y otros

"revisionistas", pueden ser asimilados a la línea de los "desarrollistas no nacionalistas", liderada por Roberto Campos en Brasil; Faroppa, por su parte, se emparenta notoriamente con los "desarrollistas nacionalistas" de la estirpe de Celso Furtado. La discusión de la doctrina de Roberto Campos, en segundo lugar, también contribuye a reforzar la interpretación propuesta del sustrato doctrinario del Plan de 1972. Si este documento es, como he propuesto, un *mix* de concepciones típicamente desarrollistas con propuestas liberales es, en buena medida, porque recoge la influencia de Roberto Campos y los planes de desarrollo preparados en Brasil en la época de apogeo de su influencia política e ideológica.

Sumario

A lo largo de este capítulo se analizó la dinámica política de las recomendaciones del PNDES de la CIDE. Para ello, en la primera sección de este capítulo, se examinaron las razones por las cuales algunos sectores presentaron tasas relativamente altas de adopción del PNDES y otros tasas sensiblemente inferiores. La comparación permite poner de manifiesto el papel del liderazgo en el cambio en las políticas públicas y en la reforma de la instituciones. La incorporación de propuestas desarrollistas está estrechamente asociada al empuje de personalidades como Wilson Ferreira, Juan Pivel Devoto, Washington Beltrán, Enrique Iglesias, Jorge Batlle, Julio M. Sanguinetti, Zelmar Michelini, Luis Faroppa, Juan Pablo Terra, Luis Balparda, entre otros.

En la segunda sección del capítulo se propuso una periodización del proceso de adopción de las recomendaciones del PNDES. El análisis de las discontinuidades temporales permitió subrayar el peso de otros factores explicativos. En primer lugar, la importancia de la agenda pública: es obvio que el estado de radicalización de las confrontaciones políticas y sociales en Uruguay a partir de 1968 no facilitó las reformas que se proponían. En segundo lugar, el papel de las tradiciones ideológicas: el destino de las propuestas de la CIDE estuvo estrechamente relacionado con la tradición ideológica del partido de gobierno. El Partido Colorado constituía un *institutional home* más acogedor para las ideas de la Alianza para el Progreso que el Partido Nacional. Esto contribuye a explicar por qué la tasa de adopción de recomendaciones del PNDES será mayor durante los gobiernos colorados (1967-1973) que durante el segundo colegiado blanco (1963-1966). En tercer lugar, el análisis en el eje temporal permite poner de manifiesto el papel de las estrategias políticas. Los diferentes actores supeditaron la elección del momento de impulsar las reformas a sus cálculos de costo-beneficio.

Notas

1. Durante la década del cincuenta la temática de la modernización administrativa cobró especial visibilidad. He registrado hasta el momento tres polos de acumulación en torno a esta temática. En primer lugar, el propio gobierno, a instancias de Nilo Berchesi, primero como ministro y luego como asesor; en segundo lugar, a nivel universitario, el ITU de la Facultad de Arquitectura, bajo el impulso de su director, Carlos Gómez Gavazzo; en tercer lugar, un sector de funcionarios públicos, como Enrique Pais (UTE) y Ernesto Daragnés (Hospital de Clínicas), que terminarán conformando ASUAP. Desde 1952 en adelante se multiplicaron los informes de expertos internacionales: en 1952, James Garvey sobre contrataciones del Estado; en 1954, Elwyn Mauck sobre capacitación de funcionarios públicos; también en 1954, John Hall sobre los principales problemas de la Administración Pública; en 1955, Justo Orozco y John Hall acerca de las funciones de la Secretaría del Consejo Nacional de Gobierno; en 1956, nuevamente John Hall, sobre la reorganización administrativa del Ministerio de Salud Pública. También se realizan numerosos cursos y seminarios. Entre ellos se destacan el curso sobre Administración en el ya mencionado ITU, dictado por el experto Wilburg Jiménez Castro en agosto de 1955 y el Seminario sobre Capacitación y Administración del Personal Público, realizado en octubre de 1955, bajo los auspicios de Naciones Unidas. Fruto de este seminario, el gobierno crea de inmediato la Comisión Asesora sobre Administración Pública (CASAP). Según Enrique Pais, esta Comisión tuvo dos integraciones. La "segunda CASAP", que actuó entre 1957 y febrero de 1959, estaba integrada por presidente: Nilo Berchesi; secretario: Manfredo Cikato; prosecretario: Enrique Pais; vocales: Hugo Demarco y Edison Villagrán. CASAP dejó de actuar con el cambio de gobierno. Ver: Daragnés, Ernesto, "Reforma de la Administración Pública (V)", *Hechos*, 22 de abril de 1968. Gentileza de Ernesto Daragnés Rodero.
2. Según Alberto Couriel, "quienes vinieron a copar la CIDE, pensaban que si se apropiaban de esa información podrían hacer un gran gobierno y ganar las elecciones del 66. Ellos vinieron a apropiarse: 'somos el gobierno y nos llevamos todo' [...]". Entrevista del autor, noviembre 1998.
3. Cestau había sido secretario del consejero Daniel Fernández Crespo. Más tarde, se desempeñará como representante de Uruguay ante ALALC. Entrevista con León Cestau, febrero 2002.
4. *Diario de Sesiones del Consejo Nacional de Gobierno*, tomo XXX, 1966, Acta 361.
5. Ídem.
6. Santoro, Walter, citado por Juan César Pacchiotti, secretario General del BCU, en "Proceso y realidad del Banco Central del Uruguay", *Memoria 1967-1968*, BCU, Montevideo, 1972, pp. 43-44. Énfasis AG.
7. Durante su actuación en la OPP, la "mano derecha" de Luis Faroppa fue Alberto Couriel, que tuvo una participación muy importante en la redacción de la Ley de Emergencia, en la creación del Improme y en la redacción del Plan de Metas. Lamentablemente, no se han conservado ejemplares de este Plan ni en la Biblioteca del Palacio Legislativo ni en la de la OPP. La reseña más completa del Plan de Metas aparece en Constenla, Fernández y Varoli (1973: 384-426). También aparecen referencias a este Plan en el documento *Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la República Oriental del Uuguay 1965-1974*, CIAP, presentada al gobierno uruguayo en diciembre de 1967. En el capítulo II del tomo 1, puede leerse: "El gobierno uruguayo [...] ha elaborado un Plan Nacional de Metas Quinquenales (para el período 1968-1972), que actualiza el Plan Decenal 1965-1974" (p.11). El comité *ad hoc* de la Nómina de Expertos del CIAP que preparó esta evaluación estaba integrado por Roque Carranza, Joseph Grunwald, Enrique Iglesias y Vittorio Marrama.
8. Uno de los temas en debate en la agitada agenda pública del primer semestre de 1967 fue el destino del SOYP. Faroppa era partidario de hacer una inversión estatal importante en el marco de un plan pesquero. Végh Garzón, por su parte, defendió el criterio propuesto por la CIDE: "*Se recomienda que el Estado se retire total, o al menos parcialmente, de la industria pesquera:* que se desprenda de toda la

actividad comercial en ese ramo o que, a lo sumo, constituya una empresa mixta en la que entre como asociado aportando todos los bienes del actual SOYP" (tomo 2: 17). Énfasis AG.

9. Según Alejando Végh Villegas, su padre –como buen "riverista"– discrepaba con muchas de las orientaciones intervencionistas tradicionales del batllismo. Sin embargo, admitía cierto moderado dirigismo estatal. Una de las pruebas más claras de esta vocación dirigista es su directa participación en el armado del sistema de cuotas y complejas regulaciones comerciales del CAUCE y el PEC. Entrevista del autor, 15 de noviembre de 2001.
10. Entrevista del autor, marzo 1999.
11. Testimonio de Alberto Couriel. Entrevista del autor, noviembre de 1998.
12. Durante 1967 y 1968 el gobierno apeló varias veces al mecanismo de la devaluación. Las dos más recordadas son la del 6 de noviembre de 1967 (el dólar pasó de $99 a $200) y la del 29 de abril de 1968 (la devaluación de la "infidencia"). El domingo 28 de abril, un día antes de conocerse oficialmente el nuevo tipo de cambio, el nuevo valor del dólar fue publicado por el diario *BP Color*. Jorge Batlle, que había participado en varias reuniones informales con las autoridades del equipo económico que decidieron la devaluación (Iglesias, Forteza, Guntín) fue acusado, principalmente desde el semanario *El Debate* que dirigía Washington Guadalupe, de ser el "infidente". Ninguna de las investigaciones realizadas en la época pudieron determinar responsabilidades, pero la imagen pública de Jorge Batlle quedó profundamente dañada.
13. Destacando la relación entre la CIDE y la obra *El proceso económico del Uruguay* ha dicho enfáticamente Couriel: "El proceso económico es hijo de la CIDE. Nunca podríamos haberlo escrito sin la base conceptual y empírica que nos dio la CIDE". Entrevista del autor, 2001.
14. Los sectores que integraron esta coalición fueron: en el Partido Colorado, el pachequismo y la lista 15; en el Partido Nacional, los sectores no wilsonistas (Etchegoyen, Heber, Balparda, Beltrán). El acuerdo duró sólo tres meses, y permitió aprobar la Ley de Seguridad Nacional, el presupuesto, y designar directores de los entes (Chasquetti 1998: 38-39).
15. Entrevista del autor, julio 1998.
16. Ídem.
17. Entrevista del autor, mayo de 2000.
18. Ídem.
19. Roberto de Oliveira Campos nació en Cuiabá, Mato Grosso, el 17 de abril de 1917, y falleció el día 9 de octubre de 2001 en Río de Janeiro. Luego de una extensa trayectoria como diplomático, economista y profesor, fue electo el 23 de setiembre de 1999 como miembro de la Academia Brasileña de Letras. Se graduó en filosofía en 1934 y en teología en 1937, en los Seminarios Católicos de Guaxupé y Belo Horizonte. Ingresó en el servicio diplomático brasileño en 1939, por concurso. Obtuvo su maestría en Economía por la Universidad George Washington, Washington D.C. Luego realizó nuevos estudios de posgrado en la Universidad de Columbia, Nueva York. Entre otras distinciones académicas recibió los Doctorados Honoris Causa de la Universidad de Nueva York (1958) y de la Universidad Francisco Marroquím, Guatemala (1996). Fue diputado federal por el PPB-RJ durante dos legislaturas (1990/1998), luego de desempeñarse ochos años como senador (1982/1990) por Mato Grosso, su tierra natal. Fue embajador en Washington y en Londres. Participó, al lado de Eugenio Gudin, de la Reunión de Bretton Woods, que creó el Banco Mundial y el FMI. Negoció los créditos internacionales de Brasil durante la posguerra (que dieron origen a la Compañía Siderúrgica Nacional - Volta Redonda), coordinó las acciones económicas del Plan de Metas del Gobierno de Juscelino Kubitschek y fue ministro de Planeamiento y Coordinación Económica durante el gobierno Castelo Branco. En su más comentado libro, *A Lanterna na Popa* (Editora Topbooks, 1994), hace una autoevaluación de su trayectoria como diplomático, economista y parlamentario, describiendo detalles de su convivencia con John Kennedy, Margareth Thatcher, Castelo Branco, Juscelino Kubitschek, João Goulart y Jânio Quadros. Preparé este breve

perfil de su actuación a partir de la biografía publicada en la página web de la Academia Brasileña de Letras (http://www.academia.org.br/cads/21/rcampos.htm). En esa página aparece una lista completa de los cargos que ocupó y de sus numerosas publicaciones.

20. Esta polémica puede leerse en: Gudin, Eugenio y Roberto Simonsen, *A controversia do planejamento na economia brasilera*, Ipea/Inpes, Río de Janeiro, 1978.
21. Campos, Roberto: "Développement économique et inflation en égard en particulier à l'Amérique Latine", citado por Bielschowsky (1988: 117). Énfasis AG.
22. En junio de 2001, intrigado por la cuestión de la caracterización de la doctrina de Roberto Campos, envié un correo electrónico a uno de los más conspicuos integrantes del grupo de los "revisionistas" uruguayos. En mi mensaje relaté que, para mi sorpresa, numerosos especialistas brasileños clasificaban a Campos como desarrollista. La respuesta de mi interlocutor fue tan tajante como reveladora: "Al señor Roberto de Oliveira Campos no le gustaría que lo llamaran desarrollista". Comprendí que para los "revisionistas", Campos fue mucho más que un referente teórico. Fue un auténtico icono.

Conclusión

En el capítulo anterior se propuso una explicación de la dinámica política de los planes de la CIDE fuertemente centrada en los partidos políticos. Esta aproximación no coincide con los abordajes más comunes dentro de la literatura reciente acerca de ideas y política. En el primer apartado de este capítulo final, voy a revisar qué pueden aportar los enfoques teóricos corrientes para comprender el caso de la planificación indicativa en Uruguay. En el segundo, voy a presentar un modelo teórico más estilizado del proceso de adopción de nuevas ideas por parte de los partidos políticos.

Revisando explicaciones alternativas

Una forma muy clásica de presentar la literatura acerca del poder político de las ideas es clasificar los enfoques en tecnocéntricos, estadocéntricos y sociocéntricos (Hall 1989). Los enfoques tecnocéntricos explican los procesos de incorporación de nuevas ideas a partir de la influencia de los expertos. Existen varias especies de este género, desde las variedades más elitistas (Markoff y Montecinos 1994) a las emparentadas con las teorías de redes (Haas 1989). Los enfoques estadocéntricos explican la dinámica de las ideas en función de la configuración institucional de las agencias del Estado, y de sus tradiciones y acumulaciones técnicas (Sikkink 1991; Weir y Skocpol 1993). Los enfoques sociocéntricos relacionan el flujo de ideas a las dinámicas de cooperación y conflicto entre grupos sociales. En esta visión, las ideas expresan intereses y permiten construir coaliciones sociales (Gourevitch 1986). Veamos rápidamente qué pueden aportar cada una de estas aproximaciones a nuestro objeto de estudio.

Técnicos

La dinámica de las propuestas de la CIDE no dependió de la presencia de técnicos en altos cargos de gobierno. Durante los años analizados, muy rara vez los expertos fueron colocados en posiciones de gobierno fundamentales. Las dos excepciones más notorias fueron la designación del contador Enrique Iglesias como secretario técnico de la CIDE (1961-1966) y, luego, como presidente del Banco Central (1967-1968), y la del contador Luis Faroppa como director de la OPP (marzo a octubre de 1967). La regla general fue, como es habitual en la política uruguaya, que

los cargos políticos fundamentales estén ocupados por políticos profesionales.

Aunque los especialistas no fueron quienes tomaron las decisiones, jugaron un papel fundamental en la elaboración, difusión y legitimación de los planes de la CIDE. Los expertos desarrollistas conformaron lo que Ernst B. Haas ha definido como comunidad epistémica, es decir una red de "profesionales [...] que comparten un modelo causal y un conjunto de valores políticos".[1] Desarrollando la categoría, para aplicarla en el estudio del desarrollismo en Argentina y Brasil, ha dicho Sikkink: "Pese a que las comunidades epistémicas pueden tomar la forma de una red "universitaria invisible", habitualmente se encuentran al interior de las instituciones y organizaciones. La comunidad de personas que trabajaron en CEPAL se formaron allí, o compartieron sus ideas, podría ciertamente pensarse como una comunidad epistémica que tenía ideas en común acerca del desarrollo" (Sikkink 1991: 245).[2]

La CIDE brindó el marco institucional que hizo posible que esta red se formara y extendiera. La comunidad epistémica cepalina en Uruguay, durante el período analizado, estaba conformada por una vasta red de funcionarios públicos (con núcleos especialmente potentes en los ministerios de Hacienda y de Ganadería y Agricultura, y en algunos entes, como el BROU) y docentes universitarios (especialmente en las facultades de Ciencias Económicas, de Agronomía y de Arquitectura). En la conformación y extensión de esta red desempeñaron un papel fundamental los Cursos de Desarrollo Económico, organizados por la CIDE y la Facultad de Ciencias Económicas, desde 1960 a 1968, con el apoyo del Poder Ejecutivo.[3] En estos cursos, en los que participaban destacadas figuras del pensamiento estructuralista latinoamericano, se difundían las ideas cepalinas.

Esta comunidad epistémica fue una pieza decisiva en la dinámica política de las ideas desarrollistas en Uruguay porque sobre sus hombros recayó la compleja tarea de preparar los planes. Sin embargo, la incorporación de las recomendaciones de la CIDE quedó, casi siempre, en manos de los dirigentes políticos.

Estructuras del Estado

Ciertas características de las agencias estatales permiten entender algunos aspectos importantes de la peripecia de la planificación indicativa en Uruguay. En primer lugar, el gran déficit de información sistemática existente en 1961 determinó que la tarea de la planificación demorara más de lo previsto: como ya fue dicho, los primeros dos años de trabajo de los diversos sectores de la CIDE debieron ser invertidos en la generación de la base estadística imprescindible para el ejercicio proyectivo. En consecuencia, los planes fueron entregados al gobierno blanco recién en 1965, apenas un año antes de las elecciones. Esto ayuda a comprender por qué durante el lapso 1963-1965 la tasa de

incorporación de recomendaciones de la CIDE fue tan baja. En segundo lugar, el elevado nivel técnico de los funcionarios del Estado que se involucraron en la preparación de los planes permite comprender, a su vez, la alta calidad de los planes elaborados.[4] Si las estructuras del Estado uruguayo no hubieran contado con este capital humano, difícilmente los planes hubieran podido servir para reformar las políticas y las instituciones. En tercer lugar, la primacía de la política sobre la administración que caracteriza la construcción del Estado uruguayo generó las condiciones institucionales para que un liderazgo político enérgico –como el de los ministros Ferreira, Balparda, Pivel Devoto o Sanguinetti– pudiera dejar su huella.

El enfoque estadocéntrico permite entender algunos aspectos importantes del proceso (por ejemplo, la "demora" inicial y la calidad del producto final). Sin embargo, este enfoque no ofrece ninguna respuesta a la hora de explicar aspectos concretos del proceso como el *timing* en que las innovaciones son adoptadas. Para entender por qué el Banco Central pudo ser creado en 1966 y no en 1965, o por qué las leyes agropecuarias fueron votadas en 1968 y no en el lapso 1964-1966, es imperioso acudir a otras variables.

Grupos

Como se ha señalado reiteradamente en la literatura especializada, los grupos de presión incrementaron fuertemente su actividad en Uruguay durante los años sesenta (Rama 1987: 81-82; Lanzaro 2001: 63). El *lobby* de las cámaras empresariales (presionando, por ejemplo, sobre el tipo de cambio o sobre el nivel de precios), o las intensísimas movilizaciones sindicales, conforman una parte fundamental del contexto político en el cual se desplegó la experiencia de la planificación indicativa en Uruguay. Como ya se ha dicho, la radicalización del enfrentamiento político y social, principalmente a partir de junio de 1968, cambió los ejes de la agenda pública, sumiendo en las penumbras los grandes temas del desarrollo económico.

El enfoque sociocéntrico ayuda a comprender, más concretamente, por qué no se hizo la reforma agraria o la anunciada rebaja de aranceles. Sin embargo, insistir demasiado en el papel de los grupos conduce por un camino equivocado. Permítaseme recurrir nuevamente a la autoridad de Aldo Solari:

> "En estas funciones los partidos políticos tradicionales ceden a veces a la presión de los grupos organizados que procuran beneficios para sus integrantes. Pero este fenómeno es más bien excepcional, lo normal es que el partido actúe sobre los integrantes de los diversos grupos en tanto que individuos, porque presume la contrapartida de un volumen importante de votos [...]. El sistema más que obedecer a presiones organizadas de grupos organizados, tiende justamente a evitarlas [...]. Todo esto no quiere decir que los que ocupan roles

estratégicos en el subsistema económico carezcan de toda influencia. Por el contrario, la tienen y mucha. Quiere decir, simplemente, que esa influencia está limitada porque el interés político o el interés de los que ocupan los roles estratégicos en el subsistema político adquiere una consistencia propia. Dicho de otro modo, el subsistema político se hace relativamente independiente del subsistema económico" (Solari 1967: 151-158).

Por ejemplo, pese a que una extendida leyenda las responsabiliza del "fracaso" de la CIDE, las cámaras empresariales uruguayas simpatizaron con las propuestas de reforma contenidas en el PNDES, y propiciaron la institucionalización de la planificación en Uruguay (al menos durante el primer lustro de los años sesenta). Esto surge con toda claridad de los documentos emanados de los principales gremios empresariales, muy especialmente de los del Comcorde. La planificación indicativa aparecía frente al empresariado como un claro avance respecto al empirismo y la improvisación que caracterizaba, durante aquellos años, el manejo de las políticas públicas. La "economía concertada" a la francesa, aparecía como un ámbito en el cual los grupos podrían intentar conciliar civilizadamente propuestas e intereses contrapuestos. La "relativa independencia" del subsistema político respecto al subsistema económico, para emplear la jerga funcionalista de Solari, en realidad, operó en contra de las perspectivas de la consolidación de un sistema de planificación en Uruguay: lejos de vetarlo, lo cierto es que las cámaras empresariales poco pudieron hacer para contribuir a imponerlo.

El proceso de adopción y de adaptación de las ideas por los partidos políticos

Los tres enfoques reseñados más arriba y cuyo rendimiento para la comprensión del caso de la planificación indicativa en Uruguay se acaba de examinar, subestiman el papel de los partidos políticos en la dinámica de las ideas. El análisis de la dinámica política de las recomendaciones de la CIDE muestra que es conveniente tomar un camino teórico diferente, en la senda de autores como Hall, Rockman y Boix. Avalando la hipótesis formulada por Caetano, Rilla y Pérez Antón acerca de la centralidad de los partidos políticos en Uruguay,[5] los principales protagonistas del proceso analizado no fueron ni los técnicos desarrollistas, ni las agencias estatales, ni los grupos sociales: los actores centrales en la dinámica política de las ideas de la CIDE fueron los partidos políticos.

El protagonismo de los partidos políticos en la peripecia de la CIDE ha sido señalado a menudo.[6] El punto de vista más influyente entre los académicos uruguayos parece haber sido el de Henry Finch (cf. Costa Bonino 1995; Alonso y Demasi 1986). Según él, "el Plan y sus recomendaciones fueron casi totalmente ignorados por los gobiernos posteriores" porque los partidos temían afectar sus clientelas y apoyos sociales (1980: 45):

"[...] el énfasis que el Plan ponía en la necesidad de que la dirigencia política adoptase la planificación como técnica básica sugería ya claramente lo que los hechos iban a poner luego en evidencia, es decir, que los partidos políticos no tenían ninguna intención de poner en práctica el Plan y sus reformas. De haberlo hecho [continúa argumentando Finch] hubiesen actuado en contra de sus propios intereses, en contra de los intereses de las burocracias que constituían sus clientelas, y también del sector privado en general, especialmente del sector terrateniente y del sistema comercial y financiero" (1980: 47).

En mi opinión, su lectura del proceso de la CIDE contiene, en primer lugar, un error de carácter empírico (o de apreciación histórica): aunque Finch valora adecuadamente el importante legado de la CIDE en materia de generación de conocimiento especializado (1980: 45), no percibe la extensa y persistente estela de modificaciones en las políticas públicas y en las instituciones dejada por la tarea de planificación. En segundo lugar, la explicación del "fracaso" de la CIDE que propone Finch parte de dos supuestos muy discutibles. El primero es considerar que las propuestas del Plan constituían un costo político para los partidos. En realidad, como he argumentado extensamente, las recomendaciones de la CIDE se convirtieron en un capital político en disputa entre los principales actores. El segundo supuesto equivocado asumido por Finch consiste en suponer que el Plan era resistido por los principales grupos económicos, cuando, en líneas generales, las cámaras empresariales mostraron interés y simpatía hacia la propuesta de la CIDE.

En definitiva, la manida frase "los planes no fueron aplicados porque no hubo voluntad política" apunta en líneas generales en la dirección correcta. Lo que ocurrió o dejó de ocurrir con ellos dependió fundamentalmente de la actitud de los partidos políticos. Es cierto que, como dice Finch, "los partidos no tenían ninguna intención de poner en práctica el Plan". Pero aclaremos: aunque no tenían la intención de aplicar el Plan de la CIDE *in totum*, sí se mostraron dispuestos a analizar, una a una, las distintas reformas propuestas y a, llegado el caso, brindarles su apoyo. Desde luego, se negaron a aplicar el Plan como paquete, como totalidad indivisible e indiscutible, como el inmenso mecanismo de relojería que quiso ser. *Los partidos no estaban dispuestos a renunciar a examinar minuciosamente la pertinencia de las propuestas del Plan.* Desde mi punto de vista, los políticos no tenían ninguna obligación de adoptar directa y sumisamente las recomendaciones de los expertos. Suponer lo contrario implica aceptar, consciente o inconscientemente, un modelo de *policy making* de indudable sesgo iluminista y tecnocrático, según el cual la política sería, apenas, la correa de trasmisión de la "verdad" revelada por el conocimiento científico.

No debería llamar la atención que la interpretación del proceso de la planificación como un "fracaso" haya sido la predominante entre los estudiosos. Tradicionalmente, los intelectuales uruguayos, como vimos en el capítulo 2, han considerado que el principal déficit de los partidos

uruguayos ha sido su incapacidad para sujetar sus decisiones de gobierno a criterios racionales y científicos. Por eso mismo, para la mayoría de los intelectuales que colaboraron intensamente en la preparación de los planes, que los partidos uruguayos ignoraran la propuesta científica y racionalizadora de la CIDE era lo único que, sensatamente, se podía esperar. Por cierto, la "comprobación" de la profecía agudizó mucho más la tensión entre los intelectuales y los partidos tradicionales, que alcanzó niveles dramáticos a partir del año 1968.

En suma, mirado desde el ángulo maximalista y voluntarista que prevalecía entre los expertos que participaron en la experiencia, la planificación indicativa en Uruguay fue un "rotundo fracaso".[7] Sin embargo, la óptica de los protagonistas en el proceso de planificación no es la más adecuada por entender la peripecia de los planes. En realidad, el impacto político de la CIDE sólo puede ser adecuadamente visualizado cuando se examina todo el proceso desde una perspectiva radicalmente distinta, que asume que lo normal en un sistema político complejo, pluralista, con actores políticos consistentes (como el uruguayo) es, precisamente, que los cambios en las políticas y en las instituciones se realicen de un modo desordenado, con un ritmo lento, y sin obedecer a ningún plan racional preestablecido. La incorporación de nuevas ideas a las políticas públicas, por tanto, se realiza a través de actores, instituciones y decisiones políticas (Sola 1998).[8] Acaso una metáfora de la física me permita ilustrar este aspecto: al atravesar el sistema político, las ideas –como la luz cuando pasa de un medio a otro de diferente densidad– se refractan. Las ideas inciden en la política (brindan valores, conocimiento especializado y paradigmas de políticas); la política, a su vez, opera sobre estas ideas: las modifica, las "refracta"...

Cuando se examina la dinámica política de la planificación en Uruguay a la distancia se comprueba que numerosas ideas de la CIDE fueron adoptadas por los partidos. Pero el proceso de adopción no fue inmediato, directo, automático. Los partidos adoptaron las ideas, luego de examinar con toda rigurosidad su pertinencia, tanto desde el punto de vista sustantivo como desde el ángulo estratégico.

Adaptación ideológica

Cada actor político (partido o fracción) examinó las propuestas de la CIDE buscando determinar en qué medida la nueva ola ideológica era compatible con las posturas defendidas por el partido a lo largo de su historia. Al cabo de este proceso, cada partido adoptó algunos de los aspectos de las nuevas ideas y desechó otros. Además, muy a menudo, las ideas adoptadas fueron modificadas por el partido para conciliarlas con su tradición. *Por eso, del mismo tronco doctrinario desarrollista, terminarán derivando varias "especies" diferentes.* Este patrón divergente erosionó la posibilidad de que las propuestas desarrollistas fueran aplicadas rápidamente.

En el Partido Nacional, las ideas de la CIDE eran poco compatibles con la tradición herrerista. Sin embargo, sí lo eran con los principales rasgos doctrinarios de algunas fracciones del nacionalismo independiente, como la lista 400 de Washington Beltrán y Wilson Ferreira. A fines de los sesenta, Wilson Ferreira organizará su propia fracción (el Movimiento por la Patria), recogiendo los aspectos centrales de la doctrina del PNDES, pero poniendo un fuerte acento en la propuesta de reforma agraria. Se conformará así un desarrollismo blanco, en el que se destaca claramente la problemática agropecuaria.

En el Partido Colorado, las ideas del PNDES dejaron su impronta en los tres sectores principales. Por un lado, en la lista 99, se conformó un desarrollismo industrialista, estatista, con una fuerte vocación redistributivista. Esta variedad puede ser vista como una actualización del programa de la vieja lista 15, al lenguaje cepalino de los años sesenta. Por otro lado, dentro de la lista 15 comenzó un proceso de renovación de la tradición quincista (el "parricidio" de Jorge) y del enfoque cepalino (el "revisionismo" de los técnicos de la OPP). Como corolario de esta evolución acabó conformándose una doctrina ecléctica, desarrollista *y* liberal, claramente emparentada con los Planes de Desarrollo de la dictadura brasileña de la época. Esta nueva doctrina, que tendrá un profundo impacto en las políticas públicas uruguayas durante la década del setenta, se plasmó en el segundo Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977). Finalmente, las ideas de la CIDE también dejaron su huella en la obra de gobierno de la UCB, el sector más conservador del partido. Es posible reconocer la matriz de la CIDE en numerosas iniciativas del gobierno. Sin embargo, en este caso, no se articuló en una doctrina: tanto Gestido como Pacheco recurrieron al PNDES con relativa frecuencia, pero haciendo un uso muy pragmático de sus propuestas.

En líneas generales, dentro de los partidos tradicionales, las ideas desarrollistas fueron más fácilmente asimiladas por las alas de izquierda y por los sectores más jóvenes. Wilson Ferreira y Zelmar Michelini, que reunían ambos atributos, constituyen los mejores ejemplos de esta regla general. Al mismo tiempo, los sectores de los partidos más conservadores y caudillistas –el herrerismo y la UCB– fueron los que menos simpatía mostraron hacia la CIDE y sus propuestas.

Adaptación estratégica

Las recomendaciones del PNDES no sólo fueron examinadas por los partidos políticos a la luz de sus tradiciones ideológicas. En el proceso de adopción de las nuevas ideas operaron también consideraciones estratégicas: *en la posición asumida por cada actor frente al PNDES incidieron fuertemente cálculos de costo-beneficio.* Los cálculos estratégicos de los actores políticos complicaron considerablemente la realización de las reformas propuestas por la CIDE.

Los planes de la CIDE se convirtieron rápidamente en un capital político en disputa. Esto fue posible por la exitosa neutralización de la carga semántica blanca que la tarea de la planificación llevaba implícita al principio. Los técnicos de la CIDE lograron una proeza singular: persuadir al Uruguay acerca de la objetividad científica y de la neutralidad político-partidaria de planes promovidos, realizados y promocionados como la obra del gobierno del Partido Nacional. Esta estrategia resultó plausible porque se amparó en una vigorosa tradición de "distancia crítica" entre los partidos políticos y la Universidad. En el Uruguay de los sesenta, un producto elaborado por universitarios no podía ser decodificado en términos político-partidarios: el sello de la Universidad era no solamente garantía de calidad, sino también de apartidarismo.

Esta sistemática y exitosa neutralización de las posibles connotaciones político-partidarias del Plan hizo posible que éste se convirtiera en una provechosa cantera de propuestas potencialmente utilizables por todo el sistema político. A partir de allí, numerosos partidos y fracciones pasaron a disputarse el beneficio político de impulsarlas. Wilson Ferreira logró muy tempranamente apropiarse de una parte sustancial del paquete (en el que, por otra parte, creía fervorosamente): las recomendaciones de reforma y promoción agropecuaria de la CIDE quedaron definitivamente asociadas a su perfil político. Jorge Batlle triunfó en las internas de la 15 de 1965 y se proyectó a la primera plana del escenario político nacional gracias a una brillante y decidida campaña a favor de la reforma constitucional, absolutamente apoyada en el capítulo de Reforma Administrativa de la CIDE. Zelmar Michelini, por su parte, cifró buena parte de la suerte de su lista 99 en una empecinada defensa de las principales propuestas desarrollistas. Gestido y Pacheco, pese a pertenecer al sector a priori menos sensible al aporte del conocimiento especializado, no dudaron en intentar capitalizar el beneficio de impulsar algunas propuestas de la CIDE, entre ellas el Plan de Vivienda.

Por ende, una buena parte de la explicación de la demora en la adopción de recomendaciones de la CIDE no pasa por el insistentemente señalado desinterés de los políticos uruguayos en la obra de la planificación indicativa: muy por el contrario, *muchos actores retacearon su apoyo a proyectos que esencialmente compartían cuando no estaban seguros de poder obtener una porción suficientemente abundante del beneficio político implícito*. El apoyo político a las ideas del PNDES no se efectuó *ex nihilo*, desvinculado de las estrategias de supervivencia política de los distintos actores. Existen numerosos ejemplos de cómo estas estrategias afectaron el *timing* de la adopción de ideas del PNDES. Los colorados se negaron sistemáticamente a apoyar la creación de un Banco Central: solamente prestaron su apoyo a esta vieja bandera del Partido Nacional cuando encontraron la forma de apropiarse de una parte significativa del respectivo beneficio político. Idéntica peripecia experimentaron otras propuestas de la CIDE durante el segundo colegiado del Partido Nacional: el Presupuesto por Programa, las leyes de promoción agropecuaria, el Plan de Vivienda.

Sumario y final

La dinámica política de las ideas movilizadas por la CIDE fue extraordinariamente compleja. El trabajoso esfuerzo de conciliación, cooperación y convergencia ideológica realizado por la Secretaría Técnica en la elaboración del Plan, fue sometido por los actores políticos a una fuerte dinámica de dispersión, competencia política y divergencia ideológica. Esto, al menos en parte, era inevitable dadas las características estructurales de la democracia pluralista uruguaya y la elevada densidad de sus partidos políticos. Sin embargo, este patrón divergente se agravó por la coyuntura de polarización ideológica que signó el lustro anterior al quiebre de la democracia. Este punto ha sido señalado con mucha claridad por Lanzaro (2000: 17-18):

> "La alianza reformista no cuajó en el arco de los partidos, predominando, por el contrario, el aumento de la pluralidad, la fragmentación y la desagregación, la división entre las distintas colectividades y la división entre fracciones, la resistencia y la reacción de los sectores 'tradicionales', la competencia y las discrepancias entre los 'modernizadores' –con rumbos e inclinaciones ideológicas divergentes– que ahogó las políticas de centro y fue ajustándose a un patrón adversativo, envuelto en la polarización. El casco intelectual de la CIDE terminó atravesado y en buena medida arrastrado, por esa dinámica divergente.[9]

"Frente a una década de estancamiento el Plan opone una década de progreso sostenido", había dicho Enrique Iglesias subrayando la visión optimista del futuro que emergía del Plan. Evidentemente, el valioso esfuerzo realizado en la elaboración del PNDES no logró que Uruguay alcanzara el anhelado "despegue". En el plano económico, pese a repuntes parciales, el país no logró retomar un ritmo de crecimiento sostenido, ni estabilizar definitivamente los precios, ni controlar el déficit fiscal; en el plano social, continuaron extendiéndose la violencia, el escepticismo y las dinámicas rentistas de los grupos; en el plano político, se aceleró la dinámica centrífuga: por un lado, el presidente Pacheco optó por intentar restablecer el "orden" aumentando la intensidad de las medidas represivas: medidas prontas de seguridad, disolución de partidos "subversivos", clausuras de diarios, militarización de empleados públicos, etcétera; por otro lado, ante cada ofensiva del gobierno buscando imponer su autoridad, la oposición (desde Wilson Ferreira hasta el Movimiento de Liberación Nacional, pasando por los gremios obreros y estudiantiles), encontraba un argumento para, a su vez, intensificar su resistencia contra el "desborde autoritario".

La labor de preparación del PNDES no pudo evitar la debacle. Sin embargo, cuando se la examina a la distancia, aparece como un punto de inflexión decisivo en la historia reciente del país. La política no impidió que la propuesta de cambios de la CIDE fecundara el proceso político. Pero, indudablemente, hizo sentir todo su vigor y dejó su huella.

Notas

1. Citado por Sikkink (1991: 245). Peter Haas, por su parte, desarrolló el concepto de comunidades epistémicas en *Saving the Mediterranean*, Columbia University Press, Nueva York, 1990. Peter Haas argumenta que la comunidad epistémica ecologista, conformada por una vasta alianza supranacional que incluía políticos y técnicos (ingenieros, físicos, oceanógrafos, microbiólogos, diplomáticos, etcétera), de Francia, Israel, Grecia, Egipto y Yugoslavia), actuando como un grupo de presión informal, fue decisiva en el éxito del MED Plan, un programa de control de la contaminación en el mar Mediterráneo, que comenzó en 1975.
2. Debo la traducción a Patricia Garcé.
3. La realización de cursos de la CEPAL en Uruguay fue una iniciativa de Enrique Iglesias, apoyada por el Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas, por el ministro Azzini y, finalmente, por el Consejo Nacional de Gobierno. Por estos cursos pasaron alrededor de cuatrocientas personas.
4. Este punto fue señalado muy enfáticamente por miembros destacados del GAP como Monti y Fracchia. Entrevistas del autor.
5. La formulación clásica de la hipótesis partidocéntrica apareció en 1987: "Entre las claves más señaladas para comprender la intrincada política uruguaya, ocupa un lugar destacado la referencia a su condición predominante –aunque no exclusiva– de política de partidos". Ver: Caetano, Rilla, Pérez Antón (1987: 41).
6. Dijo Alicia Melgar: "El Plan se precipitó poco a poco en el olvido, las expectativas decayeron, sólo algunas medidas aisladas se llevaron a la práctica y los problemas radicales del país continuaron su inexorable evolución" (1979: 27); "cabe recordar, a esta altura, que el Plan CIDE pertenece a la historia [...]. No podemos saber si su utilización hubiera sido o no exitosa [...]. En cambio, *desde el momento en que su aplicación no llegó a hacerse efectiva, quizá podamos concluir que sus postulados generales no eran políticamente factibles*" (Melgar 1979: 38). Desde la vereda de enfrente, sentenció Ramón Díaz: "Es indiscutible que el Uruguay no ha conseguido lo que se propuso al aprobar el Plan Decenal de Desarrollo (1965-1974). A la mitad del camino de su vida, resalta la escasa gravitación que él ejerce, no sólo sobre las decisiones de gobierno sino sobre los debates que acerca de la política económica se libran en todos los foros de la nación; sus méritos intrínsecos son indiscutibles y en su oportunidad concitaron en la opinión pública grandes expectativas, *pero mal podría pretenderse que el Plan rompiese el estancamiento económico que desde hace quince años atrás soporta la República mientras se lo relegaba al sueño en la paz de las bibliotecas*" (Díaz 1970: 1). Por su parte, escribió Germán Rama: "Un inventario de la crisis y las posibles alternativas para salir de ella fue presentado por un conjunto de técnicos que en la emergencia se incorporan al Estado en la CIDE [...]. *La propuesta era viable [...]; sin embargo, no existió ni partido, ni grupo, ni clase social que la hiciera suya*" (Rama 1987: 81). Énfasis AG.
7. El voluntarismo predominante en la Secretaría Técnica de la CIDE fue claramente señalado por Luis Macadar. "El gran error de la CIDE fue su excesivo voluntarismo, que desconocía la idiosincrasia nacional: Uruguay es un país de cambios lentos, graduales. Fíjese, por ejemplo, la Reforma de la Seguridad Social: la CIDE descubrió un problema que tardó treinta años en encararse a fondo. Los uruguayos 'pateamos la pelota para adelante', esperamos a último momento para todo". Entrevista del autor, febrero de 2001.
8. El libro de Lourdes Sola (que es una adaptación de su tesis de doctorado) constituye un valioso antecedente de la línea de reflexión teórica que se ha defendido a lo largo del trabajo. Debo el conocimiento de esta obra a Francisco Panizza. Redacté una reseña del libro de Sola para la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 13, EBO, julio 2002.
9. El torbellino terminó arrastrando al propio Enrique Iglesias, que renunció en 1968 a su cargo en la Universidad de la República: el claustro general de la Universidad había decidido expulsar a todos los docentes que hubieran "colaborado con el pachequismo". En julio del mismo año, Iglesias también renunció a la presidencia del BCU, y aceptó el ofrecimiento de Raúl Prebisch de incorporarse como asesor

principal en el equipo que habría de asistirlo en la redacción de su obra *Transformación y desarrollo, La gran tarea de América Latina* (FCE, México, 1970). En 1970 Iglesias fue designado miembro del Grupo Asesor de Expertos del CIAP. A Iglesias le correspondía brindar asistencia en la preparación de los planes de desarrollo de Chile, Trinidad y Tobago, Venezuela y Brasil. Desempeñó este cargo hasta el 28 de marzo de 1972, cuando renunció para asumir la secretaría de CEPAL. Ocupó este cargo hasta que el presidente Sanguinetti lo invitó, en 1985, a integrarse a su gabinete ministerial como canciller. Presidió en 1986 la conferencia del GATT realizada en Punta del Este. En febrero de 1988 fue electo presidente del BID. Su tercer mandato consecutivo termina en marzo de 2003.

Bibliografía

Academia Nacional de Economía. 1984. *Contribución a la historia económica del Uruguay*, Montevideo.
Alonso Eloy, Rosa y Carlos Demasi. 1986. *Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento*, EBO, Montevideo.
Allen, Christopher. 1989. "The Underdevelopment of Keynesianism in the Federal Republic of Germany", en Peter Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Nueva Yersey.
Ames, Barry. 1987. *Political Survival. Politicians and Public Policy en Latin America*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londres.
Ardao, Arturo. 1950. *Espiritualismo y positivismo en el Uruguay*, FCE, México.
Ardao, Arturo. 1987. *La inteligencia latinoamericana*, Universidad de la República, Montevideo.
Azzini, Juan Eduardo. 1970. *La reforma cambiaria. ¿Monstruo o mártir?*, Editorial Amalio Fernández, Montevideo.
Azzini, Juan Eduardo. 1983. *La historia chica de un ministerio*, Montevideo.
Barbato, Celia. 1986. "Economía", en *Ciencia y Tecnología en el Uruguay*, Ministerio de Educación y Cultura-CINVE, Montevideo.
Barrán, José Pedro y Benjamín Nahum. 1986. *El nacimiento del batllismo*, EBO, Montevideo.
Beltrán, Washington. 1989. *Pamperada blanca*, Ediciones de la Plaza, Montevideo.
Berreta, Tomás y José Luis Buzzetti. 1946. *Esquema de un planeamiento económico y social*, Montevideo.
Bertino, Magdalena, Reto Bertoni, Héctor Tajam y Jaime Yaffé. 2001. "La larga marcha hacia un frágil resultado", *El Uruguay del siglo XX. La economía*, EBO-IE, Montevideo.
Bielschowsky, Ricardo. 1988. *Pensamento Economico Brasileiro (1930-1964)*, Contraponto, Río de Janeiro.
Bielschowsky, Ricardo. 1998. "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", en *Cincuenta años del pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, tomo I, CEPAL-FCE, Santiago de Chile, pp.9-61.
Boix, Carles. 1996. *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Alianza Editorial, Madrid.
BROU. 1965. *Cuentas Nacionales*, Departamento de Investigaciones Económicas, Montevideo.
Brunner, José Joaquín y Guillermo Sunkel. 1993. *Conocimiento, sociedad y política*, Flacso, Santiago de Chile.
Bucheli, Mario. 1997. "La historia de la enseñanza en la Economía y el ejercicio de la profesión en el Uruguay", Conferencia en la Sociedad de Economistas del Uruguay, mimeo.
Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. 1998. *¿Un enfermo imaginario? Fragmentación política y gobierno en Uruguay*, ICP-FCS, Montevideo.
Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez Antón. 1987. "La partidocracia uruguaya", en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 44, Montevideo, pp. 37-61.
Caetano, Gerardo, José Rilla, Pablo Mieres y Carlos Zubillaga. 1985. *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, CLAEH-EBO, Montevideo.
Camou, Antonio. 1997. "Los consejeros del Príncipe", en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 152, Nueva Sociedad, Caracas.

Cardoso, Fernando H. 1977. "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo". En *Revista de la CEPAL*, núm. 4, CEPAL, Santiago de Chile, segundo semestre.
CEPAL. 1969. *El pensamiento de CEPAL*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
Cervo, Amado Luiz y Clodoaldo Bueno. 1992. *História da política exterior do Brasil*, Editorial Ática, São Paulo.
CIAP. 1964. *Acta final del subcomité del CIAP sobre Uruguay*, OEA-CIES, Washington DC.
CIDE. 1963a *Avance de tareas 1962*, Secretaría Técnica.
CIDE. 1963b. *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*, edición del CECEA, dos tomos, FCE.
CIDE. 1964. *Avance de tareas 1963*, Secretaría Técnica.
CIDE. 1965a. *Avance de tareas 1964*, Secretaría Técnica.
CIDE. 1965b. *Bases para el Primer Plan Nacional de Desarrollo*, Ministerio de Hacienda, Montevideo.
CIDE. 1966a *Avance de tareas junio 1966*, Secretaría Técnica.
CIDE. 1966b. *Funcionariado técnico, administrativo y de servicio de CIDE (años 1964-1965)*, Secretaría Técnica.
CIDE. 1966c. *Enmiendas constitucionales para el desarrollo*, Secretaría Técnica.
CIDE–PNDES. 1966. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, Compendio en dos tomos preparado por el CECEA, FCE, Montevideo.
COMCORDE. 1970. *COMCORDE. Su primera década*, Montevideo.
Constenla, José, Horacio Fernández y Rosario Varoli. 1973. *Evolución institucional de la planificación en el Uruguay*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo, mimeo.
Costa Bonino, Luis. 1995. *La crisis del sistema político uruguayo*, FCU, Montevideo.
Couriel, Alberto y Samuel Lichtensztejn. 1967. *El FMI y la crisis económica nacional*, Biblioteca de Cultura Universitaria, Montevideo.
Chasquetti, Daniel. 1998. "Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 10, ICP-FCU, Montevideo.
Cheroni, Alción. 1986. *El pensamiento conservador en el Uruguay*, CLAEH, Montevideo.
De Armas, Gustavo y Adolfo Garcé. 1997. *Uruguay y su conciencia crítica*, Trilce, Montevideo.
De Armas, Gustavo y Adolfo Garcé. 2000. *Técnicos y política. Saber y poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*, Trilce, Montevideo.
De Armas, Gustavo. 1997. "Los senderos del saber: conciencia crítica y Teoría Política", en De Armas, Gustavo y Adolfo Garcé, *Uruguay y su conciencia crítica*, Trilce, Montevideo.
Díaz, Ramón. 1970. *Una estrategia para el desarrollo: bases para un plan de cinco años*, OPP, Montevideo.
Domínguez, Jorge I. 1998. *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
Faroppa, Luis. 1965. *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*, CECEA, Montevideo.
Filgueira, Fernando, Adolfo Garcé, Conrado Ramos y Jaime Yaffé: "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX", en *La política*, El Uruguay del siglo XX, ICP-EBO, Montevideo, en prensa.
Finch, Henry. 1980. *Historia económica del Uruguay contemporáneo*, EBO, Montevideo.
Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé. 1999. "Un cambio a la uruguaya. La evolución del programa frenteamplista", *Revista Posdata*, núm. 172.
Garcé, Adolfo. 1999. "Ideas y competencia política: revisando el "fracaso" de la CIDE", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 11, ICP-FCU, Montevideo.
Garcé, Adolfo. 2000. "Las ideologías de los partidos políticos en el gobierno de la economía". En revista *Nueva Sociedad*, núm. 170, Caracas, noviembre-diciembre, pp. 74-81.
Garcé, Adolfo. 2000a. "Tres fases en la relación entre intelectuales y poder en Uruguay (1830-1989), en De Armas, Gustavo y Adolfo Garcé, *Técnicos y política. Saber y poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*, Trilce, pp. 55-83.

Garcé, Adolfo. 2000b. "La partitura, la orquesta, el director y algo más", en Lanzaro (coord.), *La "segunda" transición en el Uruguay*, FCU, Montevideo.
García de Cortázar, Fernando y José María Lorenzo Espinosa. 1996. *Historia del mundo actual. Memoria de medio siglo*, Alianza Editorial, Madrid.
Geddes, Barbara. 1991. "A Game Theoric Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review*, tomo 85, núm. 2.
Goldstein, Judith y Keohane, Robert. 1993. *Ideas and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca y Londres.
González, Luis Eduardo. 1993. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, FCU, Montevideo.
Gourevitch, Peter. 1986. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*, FCE, México.
Grindle, Merilee y John Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
Haas, Peter. 1989. "Do regimes matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control", *International Organization* 43, 3, Summer.
Haggard, Stephan y Robert Kaufman. 1992. *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy*, Oxford, Nueva York.
Hall, Peter. 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics* 23, Cambridge, University Press, Cambridge. pp. 275-296.
Hall, Peter. 1997. "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", Lichbach, M. y Zuckerman, A., *Comparative Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
Harberger, Arnold. 1993. "Secrets of Success: A Handful of Heroes", en *American Economic Review*, tomo 83, núm. 2, Cambridge, University Press, Cambridge.
Hobsbawm, Eric. 1996. *Historia del Siglo XX (1916-1991)*, Crítica, Barcelona.
Iglesias, Enrique. 1966. *Uruguay: una propuesta de cambio*, Alfa, Montevideo.
Iglesias, Enrique. 2000. "Grandes tendencias del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo en la posguerra", en Gustavo De Armas y Adolfo Garcé, *Técnicos y política. Saber y poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*, Trilce, Montevideo, 2000.
Instituto de Economía. 1969. *El proceso económico del Uruguay. Contribución al estudio de su evolución y perspectivas*, FCU y Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República, Montevideo.
Jacob, Raúl. 1981. *Benito Nardone. El Ruralismo hacia el poder (1945-1958)*. EBO, Montevideo.
Jacob, Raúl. 1984. "El ruralismo en el marco de la estrategia conservadora", en revista *Hoy es Historia*, núm. 3, abril-mayo 1984, Montevideo.
Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Little Brown, Boston.
Lanzaro, Jorge (ed.) *El fin del siglo del corporativismo*, Nueva sociedad, Caracas, 1998.
Lanzaro, Jorge. 1986. *Sindicatos y sistema político*, FCU, Montevideo.
Lanzaro, Jorge. 1992. "Las cámaras empresariales en el sistema político", en *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, autores varios, Trilce, Montevideo.
Lanzaro, Jorge. 2000. "Viejos y nuevos perfiles de una cuestión clásica", en De Armas, Gustavo y Adolfo Garcé. 2000. *Técnicos y política. Saber y poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*, Trilce, Montevideo.
Lanzaro, Jorge. 2001. "Uruguay: Del bipartidismo al pluralismo bipolar", en Rovira Mas, Jorge (ed.), *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, FESUR, San José de Costa Rica, pp. 59-83.
Letamendia, Pierre. 1977. *La démocratie chrétienne*, Presses Universitaires de France, París.
Macadar, Luis. 1982. *Uruguay: ¿un nuevo ensayo de reajuste económico?*, CINVE-EBO, Montevideo.
Markoff, John y Verónica Montecinos. 1994. "El irresistible ascenso de los economistas", *Desarrollo Económico* núm. 133, tomo 34, abril-junio.

Melgar, Alicia. 1979. "El plan de la CIDE quince años después, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 10, Montevideo.

Nahum, Benjamín, Ana Frega, Mónica Maronna, Yvette Trochón. 1993. *El fin del Uruguay liberal (1959-1973)*, EBO, Montevideo.

Notaro, Jorge. 1984. *La política económica en el Uruguay 1968-1984*, CIEDUR-EBO, Montevideo.

OAS-CIES. 1973. *Latin America's Development and the Alliance for Progress*, Washington.

OEA-CIAP-Nómina de Expertos. 1967. *Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Republica Oriental del Uruguay, 1965-1974*, tomo I, Washington.

OEA-CIES. 1961. *Alianza para el Progreso. Documentos Oficiales Emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial Celebrada en Punta del Este, Uruguay, del 5 al 17 de agosto de 1961*, Unión Panamericana, Washington D.C.

OPP. 1973. *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*, OPP, Montevideo.

Panizza, Francisco. 1990. *Uruguay: Batllismo y después*, EBO, Montevideo.

Pérez Antón, Romeo. 1986. *Los cristianos y la política*, Montevideo.

Pérez Antón, Romeo. 1988. "Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 2, FCU-ICP, Montevideo, pp. 41-59.

Pérez Antón, Romeo. 1988. "Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 2, FCU-ICP, Montevideo, pp. 41-59.

Peters, B. Guy. 1992. "Public Policy and Public Bureaucracy", en Ashford, D., (ed.), *History and Context*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Piotti, Diosma. 1994. *100 años de historia del Banco Hipotecario de Uruguay*, BHU, Montevideo.

Prebisch, Raúl. 1987. "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", Raúl *Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, CEPAL, Santiago de Chile.

Quijano, Carlos. 1986. "La reforma agraria en el Uruguay", *Cuadernos de Marcha*, Montevideo.

Quijano, Carlos. 1992. *Cultura, personalidades, mensajes*, Selección de obras, tomo VI, Cámara de Representantes, Montevideo.

Rama, Germán. 1987. *La democracia en Uruguay*, Arca, Montevideo.

Real de Azúa, Carlos. 1964. *El impulso y su freno*, EBO, Montevideo.

Reich, Robert (ed.). 1988. *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press, Cambridge-Londres.

Reyes Abadie, Washington. 1984. "Cómo conocí a Nardone", en revista *Hoy es Historia*, núm. 3, abril-mayo de 1984, Montevideo.

Rilla, José. 1990. *La mala cara del reformismo*, Serie Investigaciones, CLAEH, Montevideo. (Existe una edición posterior en Arca, Montevideo, 1992.)

Rockman, Bert. 1992a. "Parties, Politics, and Democratic Choice", en Ashford, D., (ed.), *History and Context*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Rockman, Bert. 1992b. "The New Institutionalism and the Old Institutions", Brookings Institutions and University of Pittsburgh, mimeo.

Rodríguez, Octavio. 1981. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México.

Sammarco, C. y Peixoto, C. 1978. "El proceso de planificación en el Sector agropecuario", en *Uruguay: Algunas experiencias de Planificación*, CLAEH, Montevideo.

Sanguinetti, Julio M. y Álvaro Pacheco Seré. 1971. *La nueva constitución*, Alfa, Montevideo.

Scheman, Ronald (ed.). 1988. *The Alliance for Progress*, Praeger; Nueva York, Westport, Connecticut, Londres.

Schmitter, Philippe. 1974. "¿Continúa el siglo del corporativismo?, en Lanzaro, Jorge (ed.), *El fin del siglo del corporativismo*, Nueva sociedad, Caracas, 1998.

Seguí González, Luis y Hugo Natero Demartini. 1985. *Proceso fundacional del Banco Central del Uruguay*, BCU, Montevideo.

Setaro, Marcelo. 1999. *Elites e Instituciones. La CIDE como una estrategia para el desarrollo (1960-67)*, Monografía final, Licenciatura de Ciencia Política, FCS, Montevideo.

Sikkink, Kathryn. 1991. *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, Ithaca.

Siri, Ingrid, Marta Ponce de León y Salvador Schelotto. 1985. *El Congreso del Pueblo 20 años después*, CUI, Montevideo.

Skocpol, Theda. 1989. "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta*, núm. 50, enero-marzo, pp. 71-122.

Sola, Lourdes. 1998. *Idéias econômicas. Decisoes políticas*, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.

Solari, Aldo. 1965. "El Tercerismo en el Uruguay", en Real de Azúa, Carlos (1997), *Tercera posición, nacionalismo revolucionario y tercer mundo*, volumen III, Cámara de Representantes, Montevideo.

Solari, Aldo. 1967. *El desarrollo social del Uruguay en la posguerra*, Alfa, Montevideo.

Solari, Aldo. 1991. *Uruguay, partidos políticos y sistema electoral*, FCU, Montevideo.

Weber, Max. 1992. *Economía y Sociedad*, FCE, Buenos Aires

Weir, Margaret y Theda Skocpol. 1993. "Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión, en *Zona Abierta* 63/64.

Williman, José Claudio. 1994. *Historia económica del Uruguay (1900-1930)*, Fin de Siglo, Montevideo.

Lista de entrevistas realizadas

1. Astori, Danilo
2. Azzini, Juan Eduardo
3. Barañano, Julio
4. Barbato, Celia
5. Beltrán, Washington
6. Bensión, Alberto
7. Bucheli, Mario
8. Canessa, Agustín
9. Couriel, Alberto
10. Daragnés Rodero, Ernesto
11. Faroppa, Luis
12. Forteza, Francisco
13. Fracchia, Alberto
14. García Costa, Guillermo
15. Gil Díaz, José
16. Giucci, Jorge
17. Iglesias, Enrique V.
18. Lichtensztejn, Samuel
19. Lusiardo Aznárez, Walter
20. Macadar, Luis
21. Martins, Daniel H.
22. Monti, Ángel
23. País, Enrique
24. Peluffo, Jorge
25. Rama, Germán
26. Rodríguez Camusso, Francisco
27. Sanguinetti, Julio María
28. Végh Villegas, Alejandro

Personal técnico y grupos de apoyo a la Secretaría Técnica de la CIDE (1965)*

• *Personal técnico contratado*

Álvarez, Duncan
De Álvarez, Elena B.
Arocena, Martín
Arrieta, Sergio
Arteaga, César
Balzo, Tulio
Barreiro, Benjamín
Bensión, Alberto
Bergalli, Olga
Blanco, Susana
Bonino, Ricardo
Chocca, Nelson
Darriulat, Juan Carlos
Fiterman, Claus
Gandolfo, Mario
Gómez del Valle, Álvaro
Hernández, Jorge
Jauge, Martha
Lima, Luis Alberto
Macadar, Luis
Machado, Milton
Parrillo, Blanca
Peluffo, Jorge
Pereira, Juan José
Puppo, José
Rama, Germán
Rivas, Ernesto
Roitman, Benito
Silva, Pedro
Terra, Juan Pablo
Trajtenberg, Raúl
Zerbino, Ricardo

• *Personal técnico en comisión*

André, Miguel	Dirección General de Aduanas
Anichini, Juan José	Dirección de Industrias y Trabajo
Antuña, Santiago	Oficina del Impuesto a la Renta
Beltrami, Daniel	Administración Nacional de Puertos
Bianchi, Alberto	Oficina del Impuesto a la Renta

* Los datos de esta sección de los Anexos fueron tomados del documento CIDE (1966), disponible en la Biblioteca de OPP.

De Bologna, Sara J.	Contaduría General de la Nación
Costa, Pedro	Banco Hipotecario del Uruguay
Costa Zumarán, Roberto	Consejo Nacional de Subsistencias
Couriel, Alberto	Caja de Jubilaciones de Industria y Comercio
Cutinella, Adolfo	Ministerio de Salud Pública
Daragnés, Ernesto	Universidad de la República
De la Bandera, Alberto	Oficina del Impuesto a la Renta
Del Castillo, Nicasio	Oficina del Impuesto a la Renta
Fabregat, Julio	Contaduría General de la Nación
Fernández, Ibis	Ministerio de Hacienda
Gil Díaz, José	Consejo Nacional de Subsistencias
Giribaldi, Walter	Administración Nacional de Puertos
Guazzo, Ángel	Inspección General de Impuestos
Iglesias, Enrique V.	Facultad de Ciencias Económicas
Oliveras, José	ANCAP
Pecollo, Juan José	OSE
Pérez, Elías	Dirección de Loterías y Quinielas
Pigurina, Luis	Ministerio de Hacienda
Previtalli, Raúl	Oficina del Impuesto a la Renta
Puig, Zulma	Administración Nacional de Puertos
Teja, Ana María	Caja de Jubilaciones de Industria y Comercio
Sensión, Nicolás	BROU
Seré, Pedro	Oficina del Impuesto a la Renta
Sommer, Adolfo	INVE
Toscano, Osvaldo	Oficina del Impuesto a la Renta
Trimble, Hugo	Comisión Honoraria del Azúcar
Vázquez, César	Facultad de Ciencias Económicas

Grupo Asesor en el Sector de Programación General

Además del personal técnico (contratado y en comisión) y de los grupos regulares de apoyo, durante el trabajo de preparación del Plan la Secretaría Técnica de la CIDE consultó a numerosas personas tanto del ámbito público como privado. Entre ellos, se destaca el siguiente grupo de personalidades que conformaron el Grupo Asesor en el Sector Programación General:

Abadie Santos, Horacio
Bucheli, Mario
Colombino, Emilio
D' Elía, José
Faroppa, Luis
Fernández, Alfredo
Lusiardo Aznárez, Walter
Martins, Daniel H.
Ochoa, Raúl
Puchet, Jorge
Rodríguez, Héctor
Solari, Aldo
Supervielle, Bernardo
Wonsewer, Israel
Ybarra San Martín, Raúl
Zerbino, Jorge

Grupos regulares de trabajo en colaboración con el Plan

• Departamento de Investigaciones Económicas del BROU

Aharonian, Estepanos
Bandós, Ariel
Barañano, Julio
Bucheli, Mario
Illich, Julián
Lichtensztejn, Samuel
Morillo Otero, Alberto
Noguéz, José
Puchet, Jorge
Puig, Ricardo
Schoeder, Carlos
Vaz, Daniel

• Contaduría General de la Nación

Fuica, Federico
Ragni, Pompeyo
Schellemberg, Menazei

• Dirección General de Estadística y Censos

Cobas, Ruben
Davrieux, Ariel
Fittipaldo, Julio
Macció, Guillermo

• Comisión coordinadora de los Entes de la Enseñanza

Amela, José	consejero de Enseñanza Secundaria
Balparda Blengio, Luis	director de la UTU
Causa, Luis	Insp. Técnico de Enseñanza Primaria
Crottogini, Juan J.	Rector de la Universidad
Oliú, Fernando	Subsecretario de Instrucción Pública
Pivel Devoto, Juan E.	ministro de Instrucción Pública
Pereyra, Pedro	Insp. Técnico de Enseñanza Primaria
Pons Echeverry, Eduardo	director General de Enseñanza Primaria
Rodríguez, Alberto	director General de Enseñanza Secundaria
Sala, José L.	Insp. Técnico de la UTU

• Consejo Asesor de la Reforma Administrativa

Barbé Pérez, Héctor
Berchesi, Nilo
Cikato, Manfredo
Daragnés, Ernesto
Fernández, Alfredo
Ferreira, Santos
Grompone, Romeo
Gross Espiell, Héctor
Machín, Francisco
Martins, Daniel H.
Millot, Rodolfo
País, Enrique
Perdomo, Julio
Real, Alberto
Veiga, Ángel
Ybarra San Martín, Raúl

• Comisión de la Vivienda

Bruschera, Oscar
Costa, Pedro
Durán Mattos, Jorge
Mogni, Julio
O'Neill, Alberto
Storace, Carlos
Blanco, Alberto
Etchechoury, Bernabé
Mieres, José M.
Perlini, Ruben
Quirós, Enrique
Sommer Smith, Adolfo
Campos, Guillermo
Correa Vallejo, Ariel
Fernández, Eustaquio
Fernández Lapeyrade, Hugo
García Onorio, Mario
Rocca, Nelson
Gómez Gavazzo, Carlos
Villegas, Cesáreo

La CIDE y su legado según Enrique Iglesias y Ángel Monti

*La visión de Enrique Iglesias**

"¿Qué fue la CIDE para nosotros? Primero, fue una gran esperanza. Tuvo un gran apoyo del gobierno, especialmente de Washington Beltrán. Y dos ministros que se incorporaron a ella de una forma convencida, Wilson Ferreira y Pivel Devoto. Junto con el plan de la CIDE hubo un plan agropecuario integral y un plan de educación integral que lideraron estos dos ministros. El plan de desarrollo agropecuario de la CIDE está discutido idea por idea y revisado página por página por Wilson. Incluso está muy bien escrito, gracias a la pluma de Wilson, a las ideas y a la sintaxis de Wilson. La CIDE fue ante todo una gran movilización nacional, con un gran equilibrio de todos los sectores que me esforcé en armar y que significó apoyo y respeto al esfuerzo. Todo el mundo respetó ese esfuerzo, que trajo primero un conocimiento estadístico del país y sus problemas que por primera vez se hizo. Yo hice mucho hincapié en que lo principal de la CIDE era conocer el país en profundidad, más que lograr cosas inmediatas. Por eso es que –con la paciencia del gobierno que quería ver cosas más rápido– gastamos tiempo en cosas como el diagnóstico económico y social del país y en un gran esfuerzo de conocimiento estadístico comenzando por el censo de población, que no se hacía desde 1908, las cuentas nacionales, los censos económicos, los balances energéticos [...]. Encuestas nacionales que no se habían hecho, programas en todos lo sectores [...], los censos y planes de vivienda, con el recordado Juan Pablo Terra a la cabeza. Entonces, fue primero un aporte de gran conocimiento de la realidad, y segundo, una primera visión integral del país. El país empezó a conocerse en todos los frentes en una visión de conjunto. Y luego, un tendido de grandes líneas de acción en las cuales hubo grandes coincidencias. Porque no nos engañemos, tampoco las alternativas de un país pequeño son tan grandes. Ya se hablaba de la exportación [...]. La verdad es que nos propusimos una agenda propia, ayudamos a las políticas contingentes cuando nos lo pedían, pero sin perder el rumbo central: conocer el país, identificar sus problemas, proponer reformas estructurales [...]. En la CIDE hay una crítica al proteccionismo exagerado, y se lo destaca cuando se postula la necesidad de aumentar y diversificar las exportaciones, especialmente las no tradicionales. Pero claro, había una alta dosis de voluntarismo estatal a través de todas las reformas que se postulaban. No estaba allí la gran reacción ortodoxa de los años ochenta [...]. La CIDE tuvo también una influencia muy importante en la opinión pública. Nosotros trabajamos y recorrimos el país entero, hablamos por radio y televisión, tuvimos el apoyo o por lo menos el respeto de la empresa, el trabajo, el gobierno, de todos los sectores. Algunos apoyando abierta y entusiastamente, otros respetando técnicamente y algunos simplemente ignorando. Fue una cosa apasionante el haber dialogado con todo el país y haber sido escuchado. Una cosa

* Fragmento del reportaje realizado por Manuel Flores Silva en la revista *Posdata*, núm. 193, 5 de junio de 1998, Montevideo, pp. 44-45.

interesante es que publicamos en el año 1966 un folleto que se llamó *Enmiendas constitucionales para el desarrollo*, el único punto por el que me tiraron de las orejas. El gobierno me dijo que eso era una interferencia en asuntos políticos, en lo cual tenían toda la razón. Y lo retiramos, pero el folleto ya estaba en la calle. Como consecuencia, en suma, de todo este ambiente, se incorporaron en la constitución de 1967 viejas y nuevas ideas emanadas de los trabajos de la CIDE: el Banco Central, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el presupuesto por programa, entre otras novedades. Todas estas cosas están allí. Entre otras cosas, surgen como respuesta a las crisis financieras que surgieron en aquellos años. Veíamos al Banco Central como la herramienta para una gran política monetaria autónoma e independiente. No se lograba crearlo porque era muy difícil hacer pasar la ley, y por esa vía constitucional se logró."

*Éxitos y fracasos de la CIDE, según Ángel Monti:**

"En lo que es la creación de conciencia el éxito fue fenomenal. En lo que es la base institucional altísimo éxito. No te olvides que del Plan nace el Banco Central, el servicio civil, leyes de contabilidad pública, diferente presupuesto, leyes que sirvieron a la reorganización nacional. En materia de información básica, todo lo que se pudo desde la primera estimación de población. En materia de formación de gente, formidable para la escala del Uruguay en cuatro años. Ciertamente hubo una gran ventaja: el talento existente en Uruguay es fenomenal, como lo es el existente en Argentina. No fue para nada costoso descubrir el talento. En materia de técnica de planeamiento hicimos importantes innovaciones [...]. ¿Qué no hicimos y ese sí fue un grave defecto del Plan? No programamos la estructura del poder que era necesaria para instrumentar aquellas partes del Plan que habrían de contrariar los intereses de la estructura prevaleciente. Ése fue un acto de ingenuidad del cual soy uno de los culpables [...]. Pero es que nadie se le ocurría en ese momento programar la estructura del poder. Y había una especie de entendimiento, estábamos todos sufriendo una enfermedad que era la que los americanos llaman el *wishful thinking*, la ingenuidad esperanzada. Si esto está bien va a haber convergencia y si percibíamos una aceptación del empresariado, los banqueros va a haber convergencia... Pero una cosa es lo que se dice en el discurso, en un seminario, y otra cosa lo que se hace después, cuando cada uno activa el *lobby* para que se haga lo que le conviene."

* Entrevista del autor. Montevideo, noviembre de 1998.

La planificación en el mundo

Institucionalización de la planificación en países capitalistas

PAÍS	AÑO	OFICINA*
Arabia	1960	Comisión Nacional de Planificación
Argentina	1942	Consejo Nacional de Post Guerra
Bolivia	1968	Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento
Brasil	1944	Consejo Nacional de Política Industrial y Comercial
Colombia	1951	Oficina de Planificación
Chile	1939	Corporación de Fomento de la Producción
Ecuador	1954	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
España	1963	Comisariado del Plan de Desarrollo
Francia	1946	Comisariado General del Plan
Haití	1963	Consejo Nacional de Desarrollo
Holanda	1947	Oficina del Plan Central
India	1951	Comité Nacional de Planificación
Inglaterra	1962	Consejo Nacional de Desarrollo Económico
Irlanda	1962	División de Desarrollo Económico
Italia	1967	Instituto de Estudios del Planeamiento Económico
Japón	1946	Agencia Económica de Planificación
Kenya	1964	Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo
México	1962	Comisión Intersecretarial
Noruega	1962	División de Planeamiento
Pakistán	1953	Junta Asesora en Planificación
Panamá	1959	Dirección General de Planif. del Ministerio de la Presidencia
Paraguay	1962	Secretaría Técnica de Planificación
Perú	1962	Instituto Nacional de Planificación
Rep. Dominicana	1962	Junta Nacional de Planificación y Coordinación
Suecia	1966	Consejo de Planificación
Tanzania	1964	Dirección de Planificación
Trinidad y Tobago	1958	Ministerio de Desarrollo y Planificación
Uruguay	1960	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
Venezuela	1958	Oficina Central de Coordinación y Planificación

Fuentes: ONU: Planificación del desarrollo económico, tomo II: Estudios de experiencias de planificación nacional, parte 1; Jean Vergeot: *Les Plans dans le Monde*, France-Empire, París; Sergio Molina: *El proceso de cambio en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1972, 157-161. Miguel Urrutia, *Historia de la planeación en Colombia*, Sistemas Públicos, Sección 2, 1993; CIES: Estado de la Planificación en América Latina, Unión Panamericana, Washington, 1969; Faber y Seers, *The Crisis in Planning*, Chatto y Windus: Londres, 1972. *Explicación del Plan de Desarrollo*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1965. Coats, S.W., *Economists in Government*, Duke University Press, 1981; Bjerve et al., *La planification en cinq pays de l'Europe occidental e orientale*, Institut Universitaire d'Etudes Européennes, 1962.

* Criterio de elaboración de la tabla: i) ser una oficina técnica (por ejemplo, no ser solamente la reunión de algunos ministros entre sí y/o con actores privados); ii) haber elaborado el primer plan de mediano plazo del país.

La ilusión cipaya del desarrollismo o la Alianza para el Progreso según Vivián Trías*

"Un nuevo punto de vista, una nueva tesis ha surgido, en los últimos tiempos, que parece contrariar la conclusión con que finalizamos el capítulo precedente. Ese enfoque puede catalogarse, en general y comprendiendo sinnúmeras variantes, bajo la denominación común de 'desarrollismo'. En él se alinean muy diversos autores y corrientes. Desde el profesor estadounidense W. Rostow (asesor de la Administración Kennedy e ideólogo de la Alianza para el Progreso), hasta el lúcido economista y sociólogo brasileño Celso Furtado, ideólogo del reformismo asumido por el régimen de J. Goulart [...]. También pertenece a esta amplia calificación la concepción básica que alienta en los estudios y planes de la CIDE en el Uruguay. Desbrozado de sus frondosos tecnicismos... y atendiendo sólo a su sustancia doctrinaria, el desarrollismo consiste en una proposición para lograr el desarrollo de una sociedad atrasada por la vía capitalista. En esencia sus postulados son: 1) Teniendo en cuenta las dificultades insalvables que se oponen a la capitalización de una economía subdesarrollada [...], aquélla debe conseguirse mediante la intervención estatal aplicada a la planificación; aunque sobre el eje de la empresa privada... No es fácil para esta línea argumental conciliar dos conceptos tan antagónicos como 'planificación' y 'libre-empresismo' [...]. En torno a esta idea básica y clave, se esboza, por supuesto, toda una escala de matices y gradaciones dentro de la escuela 'desarrollista'. 2) El otro postulado fundamental de la misma es la aceptación del capital extranjero en la financiación del desarrollo... Aquí también se registra un amplio teclado de matices... En su conjunto el planteo desarrollista adolece de un error básico, primordial. Se mueve en un campo estrictamente económico y técnico, en un mundo ideal, donde se hubiera practicado el concienzudo vacío de la lucha de clases. En los casos de buena fe, el desarrollista entiende, y entiende falazmente, que la economía es una ciencia pura, incontaminada de política y contradicciones sociales [...]. En el plano de las abstracciones especulativas, es posible pensar que las oligarquías dominantes en los países subdesarrollados accedan a desprenderse de parte de sus privilegios y permitan la modificación de las estructuras que los preservan y aseguran. También es imaginable que el imperialismo consienta en invertir sus sobrantes de capitales en el desarrollo de sus zonas de influencia colonial. Pero todo esto, en el mejor de los casos, es pura abstracción científica, puesto que linda con las fronteras de la imaginería y de lo fantasioso [...]. El estrepitoso fracaso de la Alianza para el Progreso se debe, entre otras y trascendentes causas, a esa negativa rotunda e intransigente de las clases dominantes y propietarias a realizar concesiones, siguiera mínimas, en aquello que atañe a la médula del

* "La ilusión cipaya del desarrollismo", en *Por un socialismo nacional. Selección de Obras de Vivián Trías*, tomo 6, pp. 212-217

régimen oligarca-imperialista [...]. Mucho menos puede pensarse que las burguesías imperialistas cooperan en la promoción del desarrollo de sus colonias y semicolonias cuando ello ocasionaría su propia destrucción. No existen las clases sociales suicidas. El subdesarrollo es la obra del imperialismo, la fuente y el cimiento de su pervivencia, ¿cómo puede concebirse que la burguesía monopolista y metropolitana arriesgue un solo paso que suponga su superación? Esto en cuanto a la inversión extranjera privada y estatal; pero ¿el crédito internacional no está al margen, redimido de los intereses imperialistas? Por supuesto que no; los llamados organismos internacionales son la máscara, la fachada conveniente del capital monopolista opresor [...]. Nada puede esperarse, pues, del desarrollismo capitalista. En el mejor de los casos, es un delirio confuso y tan ausente de la realidad como un cuento de hadas. En definitiva, no debemos hacer excesivo caudal de la dosis de 'idealismo' o sinceridad que pueda haber en las corrientes desarrollistas. Éstas configuran una política del sistema oligarca-imperialista. Una política adaptada a las nuevas circunstancias [...]. Ese último aspecto es lo verdaderamente efectivo del desarrollismo. Su capacidad para enervar, para desorientar, para dividir a las clases sociales cuya única salida es la unidad y la lucha antiimperialista."

Los planes de la CIDE según el diario *El País*:*

"En la última sesión del Consejo Nacional de Gobierno, la CIDE ha elevado por la vía del Ministerio de Hacienda *los planes más ambiciosos para impulsar al país en la prosperidad que se hayan presentado en el curso de la historia.* Después de una larga y prolija tarea, que a pesar de tanto slogan fácil no había sido acometida nunca, el equipo técnico pudo dar cima a un Plan Nacional de Desarrollo que encara con visión global las posibilidades del país [...]. Si siempre una empresa de esa magnitud tiene dificultades graves, las mismas se hacen infinitamente mayores cuando debe elaborarse sin antecedentes similares en el país [...]; cuando se ha transitado decenas y decenas de años en la improvisación, en el 'salir adelante' para cada circunstancia, en la respuesta fragmentaria y casi siempre cómoda a la cuestión inmediata [...]. Todavía fueron más graves los obstáculos a vencer porque [...] además, el país no se conocía a sí mismo, es decir porque salvo excepciones, la realidad nuestra había sido ignorada dejando que la frase hecha, el slogan repetido, la proclama vacua con sabor electorero [....] la escondiera en la niebla espesa, tenaz y tan duradera como para que el batllismo en tantos años de gobierno no la advirtiera y terminara por creer que no lo era. Recién entregados esos planes, que son ambiciosos y complejos, no se está todavía en condiciones de pronunciarse en detalle sobre los mismos. *Pero, sin perjuicio de ir examinando con detenimiento sus aspectos y de valorar en concreto cada uno de los proyectos que lo integran, se exhiben como una muestra de trascendencia histórica, que marcará un jalón en la marcha del país, y que será una flecha hacia el destino nacional* [...]".

* *El País*, editorial del 23 de octubre de 1965. Énfasis AG

"Puntos básicos de acuerdo"

Resolución en procura de un Acuerdo Social firmada por: Héctor Sapriza (Cámara de Comercio), Ricardo Ferrés (Cámara de Comercio), José D'Elía (CNT), Héctor Rodríguez (CNT), Ángel Rama *(Semanario Marcha)*, Mario César *(El País)*, Enrique Iglesias (CIDE), Luis Faroppa (Instituto de Economía), Israel Wonsewer (FCE), Mario Bucheli (BROU), Enrique Martínez Moreno (lista 99). La reunión se realizó en el domicilio de Julio Bayce, el 13 de junio de 1965.*

"1. Hubo acuerdo unánime de que el país atraviesa una aguda crisis de orden general [...].
2. Se estimó que en estas circunstancias era conveniente la realización de un diálogo informal y amistoso entre personas que integran distintos sectores de la colectividad. Este diálogo puede facilitar una compenetración mutua del pensamiento y las aspiraciones de cada uno de dichos sectores y ayudar a la fijación de puntos básicos de acuerdo para desarrollar una acción común.
3. Se consideró que en los momentos presentes era preciso *estimular las fuerzas cohesivas*, convergentes del país, evitando las formas de dispersión o particularismos sectoriales, por legítimos que fuesen [...].
4. Se entendió indispensable preservar las normas institucionales de convivencia, evitando la eventualidad del caos social o de cualquier forma de dictadura. Ello no quiere decir, necesariamente, adhesión a las estructuras vigentes. Las reformas que se estimen necesarias deben promoverse por los cauces legales correspondientes...
5. Se pensó asimismo en propiciar un acuerdo general en todos los órdenes, orientado hacia la unidad nacional, que conduzca a una estabilidad dinámica en el plano político, económico, financiero y social que sería punto de partida para cambios de estructura que resultan inaplazables. En ese sentido, se destacó la necesidad de trabajar primero por un Uruguay posible, antes que por el país ideal a que legítimamente pueden aspirar los distintos sectores o ideologías.
6. También hubo acuerdo en que el país debe emprender un vasto y vigoroso esfuerzo de desarrollo económico y social. Se enfatizó la simultaneidad e interdependencia que existe entre la estabilidad que se preconiza y la iniciación de un plan de desarrollo. Es decir que no hay estabilidad sin desarrollo ni desarrollo sin estabilidad...
7. Se estimó que la crisis abarca en términos generales todos los órdenes, incluyendo en forma especial el plano moral, político, económico y financiero. Sin embargo, se consideró justo precisar que en el campo económico la situación presenta salidas relativamente más fáciles, si los demás factores no lo obstaculizan.
8. *Será preciso que los planes de desarrollo tengan carácter nacional, sin sello partidario. El partido gobernante no deberá apropiarse políticamente de esos planes, ni los demás partidos deberán oponerse a ellos por razones meramente políticas, aunque sean inconfesas.* Sería conveniente rodear a esos planes de un clima favorable en todos los órdenes y a todos los niveles. Es importante la función que puedan cumplir al respecto las organizaciones empresariales

* Debo el conocimiento de este documento a Jorge Chagas. Énfasis AG.

y sindicales, si apoyan esos planes y celebran acuerdos paralelos o complementarios sobre algunos de sus puntos clave [...]. También corresponde un papel relevante a los sectores intelectuales y universitarios; y, desde luego, a los medios de comunicación de masas.

9. Conocido a grandes rasgos el plan a corto plazo del CIDE, se estimó que dicho proyecto, considerado como parte integrante y en función de los objetivos de los planes a largo plazo, puede servir de base para una acción conjunta. Hubo coincidencia en que no puede haber desarrollo con los índices actuales de inflación y que, por lo tanto, la primera meta del plan debe ser combatir la inflación [...].
10. Se pensó que la inminente presentación de los planes a corto plazo del CIDE y la próxima presentación de su plan completo, pueden ser oportunidades favorables para enfrentar una acción de carácter colectivo. Deberá procurarse que los partidos políticos encaren dichos planes con un enfoque nacional y que los demás sectores del país estén también predispuestos a ver en ellos las bases para la recuperación y el desarrollo del país. A esos fines, se pensó en la posibilidad de que un grupo de personas independientes o pertenecientes a sectores diversos propiciara públicamente la necesidad de esa actitud colectiva.
11. Se señaló la conveniencia de no circunscribir las inquietudes y la posible acción del grupo al plano económico, sino de abordar asimismo los demás aspectos de la problemática nacional. Se enfatizó la necesidad de que se practique un saneamiento profundo en todos los sectores y de que los dirigentes del país tengan la autoridad moral requerida para el cumplimiento de sus cometidos."

Programa y acuerdo electoral de la Ubedoxia: "Los blancos con los blancos"

El jueves 25 de octubre de 1962 se firmó, en la Casa de los Lamas (sede de la UBD), el acuerdo "Los blancos con los blancos", que establecía la alianza entre la UBD y un sector escindido del herrerismo liderado por Alberto Heber, Eduardo Víctor Haedo y Washington Guadalupe. Los herreristas escindidos, autodenominados "ortodoxos", no aceptan continuar la alianza del herrerismo con la Liga Federal de Acción Ruralista liderada por Nardone (a quien llamaban "el intruso"), porque entendían que éste había traicionado a Luis Alberto de Herrera después de la victoria de 1958. El acuerdo que constituyó la llamada "Ubedoxia" constaba de un programa de gobierno y de un arreglo para la distribución de cargos. El programa de la "Ubedoxia", que tenía "por objeto inmediato la programación, la impulsión del desarrollo económico y social de la República", proclamaba "a tales efectos" las siguientes bases de gobierno:

"1) *Programación técnica y formulación política.* La programación eficaz del desarrollo integral del país requiere la evaluación y el diagnóstico técnico de posibilidades nacionales como supuesto para evitar toda improvisación errónea en la determinación de los instrumentos y las metas a lograr.
2) *Respaldo popular* [...].
3) *Adaptación institucional.* El desarrollo económico y social y la Administración Pública son interdependientes [...] En consecuencia, será dispuesta la reorganización y racionalización de las instituciones administrativas.
4) *Funcionalidad de la enseñanza.* [...] será adaptada la educación de base y la especialización técnica al nuevo dinamismo de la comunidad nacional.

5) *Estabilidad familiar* [...].
6) *Seguridad social.* [...] Creación de un sistema orgánico y equilibrado de Seguridad social.
7) *Integración nacional.* [...] habilitación y replanteo de las vías de comunicación y transporte con sentido de integración nacional.
8) *Integración regional e internacional.* La necesaria ampliación del mercado [...] exige la integración regional de la República en el concierto efectivo de soberanías latinoamericanas [...].
9) *Política agropecuaria.* [...] El sector agropecuario será objeto de preferente atención en la organización económica del país, reestructurando el régimen actual de tenencia y explotación de la tierra a fin de lograr un aumento de la producción, productividad y ocupación.
10) *Política industrial.* La adaptación a la realidad demográfica, económica y social del país, impone el desarrollo racionalizado de industrias fabriles dinámicas [...]."*

Además de este acuerdo programático, los pactistas acordaron algunas reglas de distribución de cargos. Entre ellas se destacan dos artículos: en el *artículo 2* regulaba el problema del sexto consejero en los términos siguientes: Guadalupe debía renunciar si las listas de candidatos al Senado encabezadas por Haedo no superaban el 75% de los votos obtenidos por las listas al Senado de la UBD; el *artículo 12*, por su parte, regulaba la distribución de cargos en la Administración Pública: "[ellos] serán adjudicados de manera que contribuyan a asegurar al Gobierno el necesario respaldo político y parlamentario para posibilitar su acción, procurando en primer término, lograrlo entre los sectores nacionalistas. Los cargos a proveer que correspondan a los sectores acuerdistas, serán adjudicados en proporcional número de votos obtenidos por las listas de senadores de acuerdo al artículo 2".

"Necesidad de una revisión de la política de desarrollo", Ramón Díaz (1970)**

"1. *La experiencia nacional.* Es indiscutible que el Uruguay no ha conseguido lo que se propuso al aprobar el Plan Decenal de Desarrollo (1965-1974). A la mitad del camino de su vida, resalta la escasa gravitación que él ejerce, no sólo sobre la decisiones de gobierno sino también sobre los debates que acerca de la política económica se libran en todos los foros de la nación; sus méritos intrínsecos son indiscutibles y en su oportunidad concitaron en la opinión pública nacional grandes expectativas, pero mal podría pretenderse que el Plan rompiese el estancamiento que desde hace quince años soporta la República mientras se lo relegaba al sueño en la paz de las bibliotecas. ¿Cabría despertarlo? ¿Sería posible pretender revalorizar todo el esfuerzo intelectual que sus volúmenes encierran? La imposibilidad de tal empresa salta a la vista. No sólo ha cambiado el país que los expertos tuvieron ante sí al elaborar la programación; aun si la puesta al día fuera posible, ¿acaso los motivos del divorcio entre el Plan y la vida nacional se habrían por

* Diario *El País*, 20 de noviembre de 1962, p.13.
** Este texto es el primer capítulo del documento *Una estrategia para el desarrollo: bases para un plan de cinco años*, redactado por Ramón Díaz en 1970, cuando ocupara el cargo de director de la OPP. Énfasis AG.

ello disipado? La hora no es propicia para insistir tercamente por una ruta que los acontecimientos han demostrado impracticable. Al contrario, su imperativo consiste en extraer la lección que los hechos ofrecen y en procurar merced a ella el camino que lleve al país a la meta de un crecimiento sostenido.

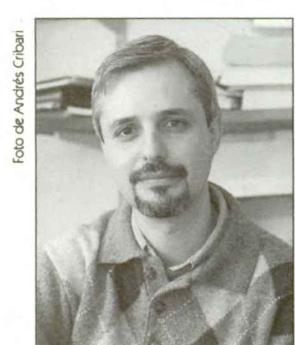
2. *Una nueva concepción del plan.* El país no ha llegado a formarse una idea cabal acerca de qué clase de planificación económica desea. El primer requisito del Plan es que sea accesible a la opinión nacional; que sea razonablemente breve y que esté concebido dentro de lo posible, en lenguaje llano; que el ciudadano pueda ver a través de sus páginas el Uruguay que el Plan propone para el mañana. El segundo requisito es que no se vea como un documento único, que no se piense en él como un conjunto de volúmenes que desde una vez por todas reposa sobre los anaqueles. Así estas Bases, que no aspiran a ser aún el nuevo Plan, lo son ya en cierto sentido, en cuanto proponen decisiones concretas y son utilizables para la acción. *El Plan debe vivir.* Debe servir para la vida y debe ser juzgado a cada paso, de acuerdo con los frutos que dé su puesta en práctica. Debe ser evaluado por los expertos y por los ciudadanos no especializados, en el Parlamento y en la prensa; en la cátedra y en la calle. Debe ser revisado a la luz de la experiencia y rehecho cuantas veces sea preciso en un atmósfera de diálogo. Es en la permanente reformulación del Plan que, precisamente, se encarna la tarea de gobernar, en cuanto ella se eleva por encima de la tarea de cada día y pone la mira en el futuro. *El Plan debe ser, por ende, obra del país y responsabilidad de todos los gobernantes. No puede haber, como es obvio, ni ministerio ni oficina a quien tal competencia le esté reservada. Tan sólo cabe pensar en una responsabilidad específica de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto por cuidar que los quehaceres y labores cotidianos no aparten al Gobierno de la tarea que el Plan le demanda de trazarse y mantener siempre nítida una imagen del Uruguay de mañana.*

3. *El contenido de estas Bases.* Como en oportunidad del trabajo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, el nuevo Plan deberá comenzar con un relevamiento del estado de la República; con un diagnóstico, como en aquella ocasión se dijo, acerca de cuáles son las causas del mal que ella sufre. Seguidamente, se enunciarán las líneas fundamentales mediante las cuales el Gobierno se propone superar ese mal. Se enunciarán luego las metas a perseguir y finalmente se analizarán los instrumentos utilizables para lograr los objetivos. El presente trabajo tiene, en lo referentes a fines y medios, el carácter de una primera aproximación y en un sentido no es sino el comienzo de la tarea de investigación que una formulación más precisa requiere y que irá llevándose a cabo en sucesivas etapas. Este documento es una primera aproximación también desde otro punto de vista. Su alcance no va más allá de los que el Gobierno juzga en este momento los tópicos económicos de mayor envergadura. Mucho de lo que podría abarcar la planificación queda, por tanto, excluido de su contenido. *La tarea que resta por cumplir es, a la vez, de profundización y de ensanchamiento del Plan.*"

Hace cuarenta años, como ahora, los uruguayos sentían que el país se desmoronaba sin explicación y sin remedio. En medio del desconcierto, aprovechando el contexto favorable que ofrecía la cooperación internacional –en el marco de la Alianza para el Progreso–, el gobierno de la época convocó a un numeroso y calificado grupo de técnicos para que se lanzaran a la aventura de imaginar nuevos caminos para el desarrollo nacional. Muchos de ellos siguen actualmente ligados al quehacer político y económico.

La Secretaría Técnica de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) fue la institución que, bajo la dirección de Enrique Iglesias, asumió la tarea de reunir la información, elaborar los diagnósticos y preparar el ambicioso paquete de recomendaciones de reformas. Finalmente, en octubre de 1965, luego de casi cinco años de arduo trabajo, el gobierno recibió la versión impresa del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974 elaborado por la CIDE. Aunque, según una extendida leyenda, las recomendaciones contenidas en el Plan habrían sido ignoradas por los partidos y vetadas por las corporaciones, dejaron un legado muy importante en diversos planos: en el volumen y la calidad de conocimiento sobre la realidad económica y social del país, en las prioridades de la agenda política, en las ideologías de los partidos, en las estructuras del Estado y en las políticas públicas.

La revisión del legado de la CIDE que propone Adolfo Garcé no sólo arroja una nueva luz sobre la década anterior al quiebre de la democracia en 1973, sino que también, tácitamente, deja formulada una pregunta de innegable actualidad, que el propio Enrique Iglesias, en el prefacio de este volumen, se ocupa de explicitar: *"vale la pena preguntarse si los motores de aquella experiencia podrían ser encendidos nuevamente, en el marco de las condiciones que marcan el presente, que son muy distintas a las de los años sesenta"*.


Foto de Andrés Cribari

Adolfo Garcé García y Santos (1965) es Magíster en Ciencia Política. Se desempeña como investigador en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República, como docente en la Universidad Católica y en la Universidad de la República, y como analista de Opinión Pública de la Consultora RADAR. Es autor de numerosas publicaciones entre las que se destacan, en colaboración con Gustavo De Armas, *Uruguay y su conciencia crítica* (Trilce, 1997) y *Técnicos y política* (Trilce, 2000).

9974-32-302-9

9 789974 323025

Ediciones TRILCE